Backgrounder

BP-208E

U.S. OMNIBUS TRADE AND COMPETITIVENESS ACT OF 1988: ITS IMPLICATIONS FOR CANADA

Anthony Chapman

ECONOMICS DIVISION

May 1989

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-01904/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-2/208E
ISBN 0-660-13313-X

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
MAIN PROVISIONS OF THE OMNIBUS TRADE AND COMPETITIVENESS ACT OF 1988	2
A. Trade Negotiating Authority	2
B. Unfair Foreign Trade Practices (Section 301 of the Trade Act of 1974 as Amended)	3
1. Previous Legislation	3
2. Significant Changes in the Omnibus Trade and Competitiveness Act	5
3. Implications	6
C. Anti-Dumping Law (Section 731 of the Tariff Act of 1930 as Amended)	7
1. Previous Legislation	7
2. Significant Changes in the Omnibus Trade and Competitiveness Act	8
3. Implications	9
D. Countervailing Duty Law (Sections 303 and 701 of the Tariff Act of 1930 as Amended)	10
1. Previous Legislation	10
2. Significant Changes in the Omnibus Trade and Competitiveness Act	11
3. Implications	13
E. Import Relief Law (Section 201 of the Trade Act of 1974)	14
1. Previous Legislation	14
2. Significant Changes in the Omnibus Trade and Competitiveness Act	15
3. Implications	16
F. Intellectual Property Rights (Section 337 of the Trade Act of 1930, Section 301 of the Trade Act of 1974 and Title 35 of the United States Code	17
1. Previous Legislation	17
2. Significant Changes in the Omnibus Trade and Competitiveness Act	18
3. Implications	19
G. National Security Import Restrictions (Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962)	19
1. Previous Legislation	19
2. Significant Changes in the Omnibus Trade and Competitiveness Act	20
3. Implications	20

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

	Page
H. Telecommunications Trade	20
1. Previous Legislation	20
2. Significant Changes in the Omnibus Trade and Competitiveness Act (the Telecommunications Trade Act of 1988)	21
3. Implications	22
I. Agriculture	22
1. Previous Legislation	22
2. Significant Changes in the Omnibus Trade and Competitiveness Act	22
3. Implications	23
J. Foreign Direct Investment	24
1. Significant Changes in the Omnibus Trade and Competitiveness Act	24
2. Implications	24
OTHER TRADE PROVISIONS	25
A. Steel Imports	25
B. Foreign Shipping Practices	25
C. International Air Transportation	25
D. Buy America	25
E. Tariff and Customs Procedures	25
F. Primary Dealers	26
G. Trade Adjustment Assistance	26
H. Exchange Rates	26
CONCLUSION	27
SELECTED REFERENCES	28

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

U.S. OMNIBUS TRADE AND COMPETITIVENESS ACT OF 1988: ITS IMPLICATIONS FOR CANADA

INTRODUCTION

After more than three years of effort by both the Senate and House of Representatives to reinforce U.S. trade legislation, on 23 August 1988 President Reagan signed into law the omnibus trade bill (HR 4848). The bill was identical to another version (HR 3), vetoed by the President on 25 May 1988, except that it eliminated two provisions to which the President had objected. The first provision required companies to give 60 days' notice before laying off workers as a result of plant closures, while a second would have limited the amount of refined petroleum that could be exported from Alaska. The version which President Reagan signed was less protectionist than early drafts of the trade bill proposed by the Senate and House of Representatives. Not incorporated were some of the more objectionable provisions from a Canadian standpoint. These included:

- the Gephart amendment, a requirement that the U.S. Trade Representative (USTR) impose tariffs or quotas on or revoke trade concessions with countries which maintain "excessive" bilateral trade surpluses with the U.S. and are found to engage in unfair trade practices; such retaliation would have yielded 10% annual reduction in the offending country's bilateral trade surplus with the U.S.;
- unilateral redefinition of the specificity test used to determine the availability of a foreign subsidy; this would have resulted in increased application of countervailing duties to the relevant imports;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- use of a commercial pricing benchmark to measure foreign subsidy programs; this would have imposed an arbitrary value on government-owned goods such as natural resources;
- prohibition of the deduction of indirect selling expenses from the foreign market value in dumping cases involving related parties; loss of this deduction would have resulted in unreasonable price comparisons;
- a presumption, in civil lawsuits, that repeat offenders were guilty of dumping; this would have made it easier for U.S. producers to obtain damages against offenders;
- a requirement that the U.S. take unilateral action against countries that might be manipulating their currencies;
- a requirement that the President must retaliate against countries refusing to open their markets to foreign suppliers of telecommunications;
- development by the U.S. Federal Communications Commission (FCC) of an international regulatory model to be used to measure other countries' telecommunications practices;
- extension back to 31 October 1977 of the period for duty drawback on U.S. sugar exports.

This paper will now go on to summarize the major provisions that were included in the Omnibus Trade and Competitiveness Act and to examine the implications of the Act for Canada in light of the Free Trade Agreement with the U.S.

MAIN PROVISIONS OF THE OMNIBUS TRADE AND COMPETITIVENESS ACT OF 1988

A. Trade Negotiating Authority

The Act provides the U.S. President with the authority, until 31 May 1993, to negotiate bilateral and multilateral tariff and non-tariff agreements. Tariff reductions of up to 50% may be proclaimed by the President without Congressional approval. When tariffs are less than 5%, they may be reduced to zero by presidential authority alone.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Until 31 May 1991[1] the President is authorized to negotiate bilaterally with respect to tariff and non-tariff trade barriers and multilaterally with respect to non-tariff barriers under the so-called "fast track" congressional approval procedure. The fast track approval procedure may be extended for an additional two years, providing that the President requests an extension and both the House and the Senate agree. A new provision in the omnibus Act permits Congress to withdraw fast-track approval procedure if the United States Trade Representative (USTR) does not consult with Congress on the progress of trade negotiations. (termed "reverse fast track").

The President is required to determine before 1 June 1993 whether any major industrial country with a trade agreement with the U.S. has failed to provide competitive opportunities in its market substantially equivalent to those offered by the U.S.

The President must also determine whether major state trading enterprises in other countries "unduly burden and restrict, or adversely affect, the foreign trade of the United States, or the United States economy." If so, the President reserves the right to withhold extension of U.S. GATT obligations to that country.

B. Unfair Foreign Trade Practices (Section 301 of the Trade Act of 1974 as Amended)

1. Previous Legislation

Section 301 actions are unlike those taken under most other trade remedy laws, such as anti-dumping and countervailing statutes; because they are not primarily aimed at protecting U.S. domestic industries from unfair import competition. Instead, section 301 authorized the President to take actions against unfair foreign trade practices that limit U.S. access to foreign markets.

Section 301 provides a greater degree of freedom to take action than is provided in the more defined U.S. anti-dumping and

---

(1) Under the "fast-track" approval procedure, congressional debate is limited, there are mandatory deadlines for approval, and no amendments are permitted.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

countervailing duty statutes. Under section 301, action could be taken against any act, policy or practice of a foreign country that the President determined:

i) is inconsistent with the provisions of, or otherwise denies benefits to the United States under any trade agreement, or

ii) is unjustifiable, unreasonable or discriminatory and burdens or restricts United States commerce;

The term "unjustifiable" means, in general, "any act, policy, or practice which is in violation of, or inconsistent with, the international legal rights of the United States."

Under the previous legislation the term "unreasonable" meant "any act, policy, or practice which, while not necessarily in violation of or inconsistent with the international legal rights of the United States, is otherwise deemed to be unfair and inequitable. The term includes, but is not limited to, any act, policy, or practice which denies fair and equitable -

A) market opportunities;

B) opportunities for the establishment of an enterprise; or

C) provision of adequate and effective protection of intellectual property rights."

The term "discriminatory" includes "any act, policy, or practice which denies national or most-favored-nation treatment to United States goods, services, or investment."

Section 301 actions may be initiated either as a result of private petitions by U.S. firms or, as amended by the Trade and Tariff Act of 1984, by the USTR. If the USTR accepts the petition or unilaterally decides to initiate an investigation, it then undertakes consultations and dispute settlement under the applicable agreement (i.e. GATT) with the offending foreign government. If the issue was not resolved within the timetable provided under section 301, the President was authorized to:

1) suspend, withdraw, or prevent the application of, or refrain from proclaiming, benefits of trade agreement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

concessions to carry out a trade agreement with the foreign country or instrumentality involved;

2) impose duties or other import restrictions on the goods of, and, notwithstanding any other provision of law, fees or restrictions on the services of, such foreign country or instrumentality for such time as he determines appropriate.

The President was also empowered to retaliate against countries that bar U.S. firms from investing in their service sectors. Such retaliation may restrict the terms and conditions or deny the issuance of any access authorization (i.e. licence, permit, order) to the U.S. market.

2. Significant Changes in the Omnibus Trade and Competitiveness Act

- The Act transfers from the President to the USTR the authority to decide on the fairness of foreign trade practices and to take action although such action remains subject to the direction of the President.
- Action by the USTR is now mandatory (but subject to the direction of the President) where it determines that the rights of the U.S. under any trade agreement are being denied or that an act, policy or practice of a foreign country is inconsistent with a trade agreement or is "unjustifiable" and burdens or restricts U.S. commerce. (Previously, action was discretionary in these cases.)
- Action by the USTR remains discretionary where it determines that an act, policy or practice of a foreign country is "unreasonable" or "discriminatory" and burdens or restricts U.S. commerce. However, the definition of an "unreasonable" act, policy or practice is expanded to include export targeting, denial of internationally recognized workers' rights, or systematic anti-competitive activities by private firms (i.e. cartels and restrictive distribution systems).
- Stricter deadlines are established for USTR determinations regarding the fairness of foreign trade practices.
- An explicit time limit is established for taking retaliatory action once a final determination has been made.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- The USTR is required to report on foreign trade practices which impose the most significant limitation on U.S. exports (priority practices) and to estimate the amount by which U.S. exports to each foreign country identified would have increased without these practices. The USTR must also identify those countries with the most restrictive trade practices (priority countries). After the report is submitted to Congress, the USTR is required to initiate section 301 investigations into all priority practices in priority countries. (This provision has been referred to as "Super 301".)
- The USTR is required to identify and report on countries that deny fair and equitable market access for intellectual property rights. (See later discussion of intellectual property rights.)

3. Implications

The U.S. perception is that while the American market remains relatively open to imports, other countries routinely limit access to their own markets. Recently, the U.S. has made increased use of section 301 of the Trade Act of 1974 as leverage to force other countries to provide reciprocal access to their markets. In 1980 President Carter determined that Canadian legislation denying the tax deductibility of advertising expenses incurred by Canadian companies on U.S. border broadcasting stations (Bill C-58) was unreasonable and imposed a burden on U.S. commerce. In 1985 the U.S. took retaliatory action by enacting mirror legislation aimed at Canada.

The changes made to section 301 by the Omnibus Trade and Competitiveness Act are designed to bolster this section further as a tool for opening foreign markets to U.S. goods. This has been done by giving more authority to the USTR, making retaliatory actions by the USTR mandatory for certain types of unfair trade practices (subject to presidential discretion) broadening the definition of other unfair trade practices, imposing a stricter timetable for USTR determinations and retaliatory actions and requiring the USTR to identify and initiate

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

investigations where countries are guilty of systematic trade restrictions in their home market (Super 301). These changes are likely to lead to an increase in the number of cases initiated under section 301.(2)

A number of U.S. trading partners are concerned with the provision referred to as "Super 301". In April 1989 the USTR released the "1989 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers," which identified the most significant foreign trade barriers. The omnibus Act requires the USTR to submit a list of "trade liberalization priorities" within 30 days of submitting the first report and to initiate investigations into all priority practices in priority countries within 21 days of its filing. In May 1989, Japan, Brazil and India were named for investigation under this section.

Section 301 does not require the USTR to take action where the formal dispute settlement mechanism of the GATT or other trade agreement has issued a ruling that the rights of the U.S. are not being denied or violated or when the foreign country is taking satisfactory remedial action. Further, under section 302 of the Trade Act of 1974 the USTR is required to request consultation with a foreign country involving a section 301 dispute and if this should fail, to request dispute settlement procedures under the relevant agreement. In the U.S.-Canada context, initiation of a section 301 case implies automatic invocation of the dispute settlement procedures of either the Canada-U.S. Free Trade Agreement or the GATT.

C. Anti-Dumping Laws (Section 731 of the Tariff Act of 1930 as Amended)

1. Previous Legislation

As amended, section 731 of the Tariff Act of 1930 provides for the imposition of an anti-dumping duty on imported foreign merchandise if two conditions are met. First, the Department of Commerce (DOC) must

---

(2) A document prepared for the U.S. Trade Relations Division of External Affairs and dated 5 May 1988 supports the view that the Omnibus Trade and Competitiveness Act is likely to lead to more section 301 cases.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

determine that the imported foreign merchandise "is being, or is likely to be, sold in the United States at less than its fair value." The three methods for determining fair value are, in order of preference, home market sales, third-country sales, or constructed value (i.e. based on input costs).

Second, the International Trade Commission (ITC) must determine that "an industry in the United States is materially injured, or is threatened with material injury, or the establishment of an industry in the United States is materially retarded, by reason of imports of that merchandise." (Material injury is defined as "harm which is not inconsequential, immaterial or unimportant.") Final determinations in anti-dumping cases are subject to review by the Court of International Trade and on appeal to the U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit.

2. Significant Changes in the Omnibus Trade and Competitiveness Act

- A U.S. industry may petition the USTR to request a foreign country that is a member of GATT to undertake anti-dumping proceedings against third countries which are injuring U.S. producers by dumping goods in the foreign country's market.
- In cases where it is necessary to arrive at a constructed value (i.e., neither home market sales nor third country sales form an adequate basis for comparison) and transactions are between related parties, input costs may be determined by an administering authority. This is to adjust for input costs represented as being lower than the actual cost of production, thus providing an artificially low value to compare with the U.S. selling price.
- Anti-dumping and countervailing duty cases may be brought against components imported into the U.S. for assembly where the final product incorporating these components is already the subject of an anti-dumping or countervailing duty order. Anti-dumping and countervailing duty cases may also be brought against merchandise sent to third countries for final assembly or alterations. This section is intended to prevent circumvention of anti-dumping or countervailing duty orders by using U.S. or third country assembly facilities which add only a minimum of value.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- In determining whether imported goods are causing material injury to U.S. producers, previous legislation required the ITC to cumulate the volume and price effects of imports of competitive goods from two or more countries. The Omnibus Trade and Competitiveness Act goes further by permitting the cumulative assessment of price and trade effects across statutes. The new law allows the ITC to cumulate the material injury effects calculated under an anti-dumping investigation involving one country's goods with that calculated in a separate countervailing investigation associated with competing goods from another country. The effect of this provision is mitigated to some degree by an amendment which permits the ITC, to ignore imports which are negligible or are the product of a country which is a party to a free trade agreement with the U.S. which came into effect before 1 January 1987. (Thus, Israel would be granted an exemption under this provision but Canada would not be.)
- Collection of information on imports of merchandise of the same kind as that subject to an antidumping investigation may be expedited where it is suspected that there is a history of dumping this kind of good in the U.S. or where the importer knew that the goods were being dumped (subtitled "Critical Circumstances").
- Merchandise imported by departments of the U.S. government (except the Department of Defense) may be subject to anti-dumping (or countervailing) duties.
- A U.S. domestic producer is permitted to petition the administering authority to monitor imports of a downstream product containing components that are subject to anti-dumping (or countervailing) duties.
- The anti-circumvention provisions of the Act stipulate that an anti-dumping or countervailing duty action also applies to merchandise of the same kind which has undergone minor alterations and to similar merchandise developed after an investigation has been initiated.

3. Implications(3)

According to the Department of External Affairs:

---

(3) Canada, External Affairs, U.S. Trade Legislation Proposals - 100th Congress, 5 May 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Canadian assembly operations might be subject to U.S. anti-dumping actions against other countries under the anti-circumvention provisions;
- the cross-statute cumulation provision will facilitate determinations of injury;
- the monitoring of downstream products will probably lead to more anti-dumping (and countervailing duty) cases;
- the provision for information on critical circumstances could reduce U.S. imports if monitoring goes into effect prior to a preliminary determination.

Altogether, the provisions of the Omnibus Trade and Competitiveness Act broaden the scope of U.S. anti-dumping laws. The changes are likely to lead to the initiation of more anti-dumping cases and increase the likelihood of injury determinations in these cases. Under the Canada-U.S. FTA, bilateral dumping disputes may be taken to a binational panel which will decide whether a final determination by an investigating authority was in accordance with the anti-dumping law of the importing country. Decisions by the binational panel are not subject to judicial review. (These are subject to the FTA's extraordinary challenge procedure in specific circumstances.)

D. Countervailing Duty Law (Sections 303 and 701 of the Tariff Act of 1930 as Amended)

1. Previous Legislation

Sections 303 and 701 of the Tariff Act of 1930 provide for the imposition of duties on goods imported into the U.S. which benefit from a foreign government subsidy on their manufacture, production or exportation. Countervailing duties are intended to neutralize the advantage foreign exporters receive from these government subsidies. Goods exported from countries that are signatories to the Tokyo Round Agreement Relating to Subsidies and Countervailing Measures (the Subsidies Code) are entitled under section 701 of the Tariff Act to an injury test prior to the imposition of countervailing duties. Goods shipped from non-signatory countries

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

are subject to section 303 of the Tariff Act and generally are not afforded the benefit of an injury test (except for cases involving duty-free imports from countries that are signatories to the original GATT but not to the Subsidies Code.)

Countervailing duty cases can be initiated either by the International Trade Administration (ITA) of the Department of Commerce (DOC) or as a result of a petition filed simultaneously with the International Trade Commission (ITC) and the DOC by an interested party. The DOC has 20 days from the date of filing to decide whether the petition is legally sufficient to initiate an investigation. The ITC has 45 days from the date of filing to make a preliminary determination whether the domestic industry is materially injured or threatened with material injury. (Material injury is defined as "harm which is not inconsequential, immaterial or unimportant.") The DOC is required to deliver its preliminary determination as to whether there is a "reasonable basis to believe or suspect that a subsidy is being provided" within 85 days of the filing of the petition or of the date of self-initiation. This time period may be shortened or extended under certain circumstances. After an affirmative preliminary decision by the DOC, cash, bond or security equivalent to the calculated amount of the subsidy must be posted. The DOC's final determination is due 75 days after its preliminary decision (except in certain circumstances). If the DOC's final determination is negative, the investigation is terminated but if affirmative, the ITC must deliver its final determination regarding material injury within 120 days of the DOC preliminary decision or within 45 days of the DOC's final determination, whichever is longer. Final determinations are subject to review, first by the Court of International Trade and then by the U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit.

2. Significant Changes in the Omnibus Trade and Competitiveness Act

- U.S. trade law discriminates between subsidies which are generally available and thus not countervailable and those which are provided to a "specific enterprise or industry, or group of enterprises or industries" and therefore are subject to countervail. The omnibus Act codifies

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recent DOC decisions regarding the interpretation of this so-called "specificity test" such as that reached in the countervail case against Canadian softwood lumber in 1986. Under this interpretation, nominal general availability of a subsidy program under the law, regulation or program is not sufficient basis to disqualify a subsidy from countervail action. If the subsidy is found, in practice, to be used by a specific enterprise or industry or group of enterprises or industries it may be subject to a countervail action.

- The new law requires that subsidies found to be provided to producers of agricultural products be deemed to be passed through to the production of the processed product.

- In assessing whether imports are causing material injury, the ITC is permitted to cumulate injury suffered from imports subject to an anti-dumping investigation with injury found under a countervailing duty investigation. (See earlier discussion of cross-statute cumulation under the anti-dumping section.)

- The legislation permits gathering of information regarding imports subject to an investigation on an expedited basis prior to a preliminary determination of subsidy if there is a reasonable basis to suspect that the subsidy is inconsistent with the GATT (subtitled "Critical Circumstances").

- Merchandise imported by departments of the U.S. government (except the Department of Defense) is subject to countervailing (or anti-dumping) duties.

- A U.S. domestic producer is permitted to petition the administering authority to monitor imports of a downstream product that contains components which are subject to countervailing (or anti-dumping) duties.

- Merchandise which is slightly altered or which is similar to countervailed merchandise but developed later is subject to countervailing duties. (See earlier discussion of dumping in cases of minor alterations and later developed merchandise.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- The subsidies received by international consortia from more than one government must be cumulated to determine the appropriate countervailing duty.

3. Implications

- Codification of the recent U.S. interpretation of the specificity test could encourage the filing of more countervail petitions increasing the number of affirmative determinations involving Canadian goods.
- According to External Affairs, the provision for calculation of subsidies on certain processed agricultural products "could result in the application of countervailing duties to processed products in excess of the benefits, if any, actually passed through from the unprocessed products."(4)
- Cross-statute cumulation of injury will make it easier for U.S. industries to meet the ITC material injury test in countervail actions.
- The provision respecting "critical circumstances" could have a negative impact on U.S. imports if this process is initiated prior to preliminary determinations.(5)
- The provisions respecting downstream monitoring and affecting merchandise which has been altered slightly increase the scope for countervailing duty investigations potentially affecting a greater number of imported articles.

Under the FTA, disputes involving Canada-U.S. countervailing duty cases may be referred to a binational panel for a ruling on whether a final determination was in accordance with the countervailing duty law of the importing country. Decisions by the binational panel are not subject to judicial review (but are subject to the FTAs extraordinary challenge procedure in specific circumstances.)

---

(4) Ibid., External Affairs.

(5) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. Import Relief Law (Section 201 of the Trade Act of 1974)

1. Previous Legislation

In contrast to anti-dumping and countervailing duty laws, which are aimed at "unfair" foreign competition, the import relief laws (also known as the escape clause) are concerned with providing domestic industries and workers with temporary relief from "fairly" traded but injurious import competition. An investigation may be undertaken by the International Trade Commission (ITC) upon petition by interested parties or on its own initiative "to determine whether an article is being imported into the United States in such increased quantities as to be a substantial cause of serious injury, or the threat thereof, to the domestic industry producing an article like or directly competitive with the imported article." A substantial cause is defined as a "cause which is important and not less than any other cause." In making its determination of serious injury the ITC is directed by the statute to "take into account all economic factors which it considers relevant" including: idling of productive facilities in the industry; profit levels of firms; and unemployment or underemployment in the industry. With respect to threat of serious injury, the ITC was required to take into account: a decline in sales; a growing inventory; or a downward trend in production, profits, wages or employment in the domestic industry concerned. (The test of "serious" injury in the escape clause is more difficult for a complainant to meet than the "material" injury test in anti-dumping and countervailing duty law.)

An affirmative injury determination by the ITC must include the amount of duty increase or other import restriction necessary to prevent or remedy the injury or it must contain a recommendation for the provision of adjustment assistance. If recommended by the ITC, the President is required to provide import relief unless he determines that it is not in the national interest. The President may also direct that speedy consideration be given to petitions by the industry for adjustment assistance.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Significant Changes in the Omnibus Trade and Competitiveness Act

- If the ITC makes an affirmative determination regarding injury from imports, the President is required to "take all appropriate and feasible action" to facilitate a "positive adjustment" to import competition. "Positive adjustment" means that: a) the industry can compete successfully with imports after import relief has been terminated or the industry has transferred resources to other productive pursuits; b) workers have experienced an orderly transition to productive pursuits. Industries petitioning for import relief are encouraged (but not required) to submit a plan to facilitate positive adjustment to import competition.

- Under previous law the ITC was required to submit its determination of injury at the time it made its recommendation for relief (i.e. within six months of the filing of the petition). The new law requires the ITC to make a finding of injury within 120 days of the filing.

- The period for which import relief can be provided is extended from five to eight years.

- Emergency relief is available within 28 days of the filing of a petition for industries which produce perishable agricultural products.

- Provisional relief may be provided 127 days after a petition is filed if in "critical circumstances" (situations where delay in providing relief would accentuate the injury to the domestic industry).

- The criteria used by the ITC in determining "serious injury" or "threat of serious injury" are expanded. The ITC is required under the Act to consider only the domestic industry (i.e. excluding foreign operations) when determining serious injury. Previously, the ITC was permitted, but not required, to include only domestic operations. With respect to establishing the "threat of serious injury" the ITC must now consider, in addition to existing criteria: a decline in market share; the ability of firms in the domestic market to generate modernization or research and development funds; and the diversion to the U.S. of goods as a result of third country trade barriers.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- After an affirmative injury determination by the ITC, the President is required to take all feasible action which "will facilitate the efforts by the domestic industry to make a positive adjustment to import competition and provide greater economic and social benefits than costs."
- In taking action under section 201, the President's discretion is broadened to include auctioned quotas, international negotiations to address the underlying cause of the increase in imports, proposals to Congress for adjustment assistance or any other action which the President considers appropriate.
- The President is required to undertake negotiations (in the GATT or bilaterally with any country which has a free trade agreement with the U.S.) to obtain consent for the imposition by the U.S. of a uniform import fee to finance trade adjustment assistance to U.S. industries.

3. Implications

- The provisions requiring facilitation of adjustment to imports and encouraging petitioning industries to submit a plan for adjustment to imports are regarded as positive for the trading environment.
- Placing a deadline of 120 days for injury determinations by the ITC, extending the period for import relief from five to eight years, and providing for emergency and provisional relief makes this section more responsive to U.S. industry petitions.
- Expansion of the criteria for determining serious injury or threat of serious injury may increase the likelihood of affirmative determinations by the ITC resulting in the imposition of import restrictions by the President.
- Some Congressmen evidently believe that the requirement that the President take action against imports when this "will provide greater economic and social benefits than costs" will force the President to take action in the majority of cases involving affirmative determinations by the ITC.(6)

---

(6) William H. Cooper et al., The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 (Public Law 100-418), An Analysis of the Major Trade Provisions, Congressional Research Service, September 1988, p. 10.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- The imposition by the U.S. of an import fee (to finance trade adjustment assistance) would be inconsistent with the FTA and the GATT, according to the Department of External Affairs.(7) Article 403 of the FTA requires the U.S. to phase out existing customs user fees on goods originating in Canada and prohibits the introduction by either country of new fees on the other country's exports. Article VIII of the GATT limits fees to the amount of the cost of the services rendered and prohibits their introduction as indirect protection or as a taxation for fiscal purposes.

The Canada-U.S. FTA restricts bilateral safeguard actions against the other country to once during the transition period (i.e. until the end of 1998) for a particular good and limits the time period for maintenance of an action to three years or less (without the consent of the other country). Safeguard actions undertaken by Canada or the U.S. on a global basis must exclude the goods of the other country unless such imports are "substantial and are contributing importantly to the serious injury or threat thereof." Imports of less than 5-10% or less are not normally to be considered substantial. Global actions may not be undertaken without prior notification and consultation with the other country nor may they reduce the other country's imports below that of a recent trend period. Under the FTA, disputes with respect to actual escape clause actions not resolved by consultations must be referred to binding arbitration by the Canada-United States Trade Commission.

Thus, although the omnibus Act increases the scope for safeguard actions against most U.S. trading partners, the U.S. is bound by the FTA to limit their application to imports from Canada.

F. Intellectual Property Rights (Section 337 of the Trade Act of 1930, Section 301 of the Trade Act of 1974 and title 35 of the United States Code).

1. Previous Legislation

Section 337 prohibited unfair methods of competition and unfair acts in the importation or sale of goods that had the effect or

---

(7) Ibid., External Affairs.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

tendency to 1) destroy or substantially injure a U.S. industry that was efficiently and economically operated; 2) prevent the establishment of a U.S. industry; 3) restrain or monopolize U.S. trade and commerce. The broad scope of this section encompasses cases such as group boycotts, price fixing, predatory pricing, false labelling, and false advertising. However, the vast majority of section 337 cases have dealt with intellectual property rights infringement. Historically, about three-quarters of all cases have involved patent infringement and about one-fifth involved trademark infringement while a small percentage were accounted for by copyright infringement and non-intellectual property rights violations.

The International Trade Commission (ITC) is responsible for investigating alleged violations upon complaint or on its own initiative. If the ITC determines that a violation does exist, it may issue either an exclusion order or a cease and desist order unless it considers that such an order would not be in the public interest. The time limit for making a determination is one year except for more complicated cases, which must be concluded within 18 months. The President is empowered to disapprove for "policy reasons" the ITC determination within 60 days of receiving notification. Section 337 determinations are subject to appeal in the U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit.

2. Significant Changes in the Omnibus Trade and Competitiveness Act

- In intellectual property rights cases the petitioner no longer needs to prove injury.
- In order to qualify for trade law protection as intellectual property, a U.S. industry must have: a) significant investment in plant and equipment; b) significant investment in labour or capital; or c) substantial investment in the exploitation of intellectual property including engineering research and development or licensing.
- The Act removes the requirement in the injury test that the domestic industry be operated "efficiently and economically."

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- The ITC is required to make a determination within 90 days of the initiation of the investigation. (Previously there was no deadline.)
- Section 301 of the Trade Act of 1974, as amended, identifies denial of intellectual property rights as an unfair trade practice subject to retaliation. The omnibus Act requires the USTR to identify those "priority" countries that systematically deny protection for U.S. property rights or deny market access to U.S. persons that rely on intellectual property rights protection. The USTR is required to investigate all such practices in "priority" countries and take action.
- The omnibus Act amends the United States Code to clarify that goods covered by a process patent may be excluded from the U.S. market. In cases of non-commercial infringement exclusion may not be granted unless there is no other adequate remedy available.

3. Implications

- A section 337 remedy is among the most expensive for U.S. petitioners to undertake. The removal of the injury test in cases of alleged violation of intellectual property rights under section 337 may reduce the cost increasing the likelihood of petitioners initiating such cases.
- Identification of systematic foreign violation of intellectual property rights and mandatory retaliation against "priority" countries could lead to more actions under section 301.
- The amendments to the process patent statute broadens protection to owners of process patents potentially leading to exclusion from the U.S. of some products from the U.S. which are found to use the same process.

G. National Security Import Restrictions (Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962)

1. Previous Legislation

If requested by a U.S. government department or agency, upon application of an interested party, or upon his own motion, the Secretary of Commerce is required to conduct an investigation into the effect of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

imports on national security. The Secretary was required to report to the President within one year whether the imports in question threatened national security, and if so, to recommend what action to take. The President could then take whatever action he deemed necessary. There was no time limit imposed for presidential action but after such action the President had 60 days to report on it to Congress.

2. Significant Changes in the Omnibus Trade and Competitiveness Act

- The Secretary of Commerce is now required to complete the investigation of the effects of imports on national security within 270 days (rather than one year) and report to the President.
- The Secretary of Defense must be notified and consulted regarding any investigation.
- If he agrees with an affirmative finding of the Secretary of Commerce, the President is required to decide within 90 days of receiving the finding what action to take; he has 15 more days to implement this. The President is required to report to Congress within 30 days of his decision to act or not to act. (Previously it was 60 days.)
- If the President decides to negotiate voluntary export restraint agreements (VRAs) and these are not concluded within 180 days, or if they are ineffective, the President must take other action or publish his reasons in the Federal Register.

3. Implications

- Although the deadlines for the section 232 procedure have been tightened up, the President maintains the discretion as to whether or not to take action.

H. Telecommunications Trade

1. Previous Legislation

The U.S. is concerned that while access by foreign telecommunications suppliers to the American market has become relatively easy

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

since U.S. deregulation, it is much more difficult for U.S. suppliers to enter foreign markets. The most notable restrictions on entry, according to the U.S., are in Europe where telecommunications purchasing remains subject to the local procurement policies of the state ministries which control the post, telegraph and telephone. In the past the U.S. has also been critical of the close supplier relationship of Northern Telecom with Bell Canada. Previously section 301 of the Trade Act of 1974 was the only mechanism available to gain access to foreign markets.

2. Significant Changes in the Omnibus Trade and Competitiveness Act (the Telecommunications Trade Act of 1988)

- The USTR is required to investigate and identify priority countries that deny mutually advantageous market opportunities for telecommunications trade. Priority countries will be identified on the basis of the significance of foreign market restrictions facing U.S. firms and the potential size of the foreign market. The USTR will also consider the economic benefits accruing to foreign firms having access to the U.S. market.

- The President is required to undertake negotiations with priority countries for the purpose of reaching a trade agreement which meets the specific and general negotiating objectives established.

- If negotiations prove unsuccessful, the President is authorized to take any of a number of retaliatory actions. These include suspension of any portion of a trade agreement, actions described under section 301, or prohibition of purchases by the U.S. government of foreign telecommunications products.

- The USTR must conduct annual reviews of trade agreements affecting telecommunications to determine whether foreign practices are violating an agreement or are otherwise denying market access to U.S. firms.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. Implications

- Countries which refuse to provide U.S. telecommunication suppliers with reciprocal access to their markets may have their own firms' access to the U.S. telecommunications market limited.

I. Agriculture

1. Previous Legislation

Although the U.S. has made the elimination of subsidies in agricultural trade a priority of the Uruguay Round of the GATT, nevertheless, it maintains a number of agricultural subsidies to American exporters of farm products. The major assistance programs include:

1. Export Enhancement Program (EEP) - Under this program (U.S.) $1.5 billion worth of surplus agricultural commodities was available to exporters to help recapture lost U.S. market share.
2. Targeted Export Assistance Program (TEA) - (U.S.) $110 million worth of redeemable commodity certificates was made available to producer groups that were adversely affected by unfair foreign competition.
3. Dairy Export Incentive Program (DEIP) - Cash or in-kind subsidies are provided to U.S. exporters to offset foreign competition.
4. Export credit programs provide loans and loan guarantees to help finance export sales.
5. Funds are provided by the Department of Agriculture to assist 67 commodity organizations in export market development.

2. Significant Changes in the Omnibus Trade and Competitiveness Act

- If GATT negotiations do not bring significant progress toward reducing agricultural subsidies, the President is required to implement in 1990 a new federal price-support loan for wheat, feedgrains and soybeans.
- The Export Enhancement Program (EEP) is extended for two years (through 1990) and provided with an additional $1 billion worth of surplus commodities for a total of $2.5 billion in assistance.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Assistance under the Targeted Export Assistance Program (TEA) is increased from $110 million to $215 million. Funds may be used to pay the expenses incurred after 1 January 1986 in defending U.S. producers or processors of agricultural commodities against foreign countervailing duty suits (i.e. the legal fees incurred by the Corn Growers Association in the countervailing duty suit brought by Canada).
- Other export incentive programs are maintained.
- The President is required to encourage countries receiving U.S. food aid assistance to give preference to U.S. food and food products.
- The effective date for a marketing order may be advanced when the Secretary of Agriculture determines that imported commodities are not meeting quality standards.
- The Secretary of Agriculture must conduct a study of the Canadian Wheat Board's import licensing program, submit the results to the USTR and with the USTR consult with Congressional committees on the progress in negotiations with Canada on the elimination of the Board's import licensing program.

3. Implications

The Department of External Affairs noted the following concerns with the provisions affecting agricultural trade:(8)

- The Export Enhancement Program depresses world agricultural prices.
- The provision encouraging countries receiving U.S. food aid assistance to favour U.S. suppliers could adversely affect other countries' food exports.
- The provision respecting the advancement of marketing orders could make the application of quality standards more burdensome to imports.

---

(8) Ibid., External Affairs.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

J. Foreign Direct Investment

1. Significant Changes in the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 (Defense Production Act of 1950)

The omnibus Act provides the President with new authority to prohibit any acquisition, merger, or takeover of a U.S. firm by a foreign person or enterprise if the President determines that the foreign investment would threaten to impair national security. In his determination the President must consider the following requirements of national security:

1. domestic production needed for projected national defence requirements,

2. the capability and capacity of domestic industries to meet national defence requirements, including the availability of human resources, products, technology, materials and other supplies and services, and

3. the control of domestic industries and commercial activities by foreign citizens as it affects the capability and capacity of the U.S. to meet the requirements of national security.

2. Implications

The omnibus Act provides the President with broad discretionary power to disallow foreign direct investment in the U.S. The extent and manner in which this power is used depends on the President's interpretation of "national security".

Under the Canada-U.S. FTA each country must provide national treatment to the investors of the other country in the establishment, acquisition, conduct and operation and sale of business enterprises located in its territory. While Article 1607 of the FTA stipulates that the national treatment requirement does not apply to a non-conforming provision of existing legislation, the dispute settlement procedures of Chapter 18 of the FTA are available in the event that future U.S. national security measures adversely affect Canadian direct investment in the U.S.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

OTHER TRADE PROVISIONS

A. Steel Imports

In determining import quantities under the voluntary restraint arrangements (VRAs) reached with steel exporting countries, steel products manufactured in non-arrangement countries from steel originally made in an arrangement country will be considered as a product of the arrangement country. (This provision is not expected to apply to Canada under the FTA.)

B. Foreign Shipping Practices

The Federal Maritime Authority is empowered to investigate and take action against foreign carriers when it or its government's practices adversely affect the operations of U.S. carriers and when the U.S. does not use such practices against foreign carriers.

C. International Air Transportation

The time limit is shortened for the Secretary of Transportation to review complaints and to take action when foreign governments discriminate against U.S. carriers.

D. Buy America

The President must identify countries whose procurement policies discriminate against U.S. firms and if consultations fail to resolve the issue, to ban U.S. government purchases from firms located in offending countries.

E. Tariff and Customs Procedures

The omnibus Act raises the duty on a number of goods. External Affairs identified two items of interest, grapefruit juice and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

certain plywood and veneer panels, which should be subject to GATT negotiation and compensation.(9)

F. Primary Dealers

Foreign security dealers are prohibited from primary dealing in U.S. government securities if their own country denies U.S. firms opportunities dealing in government securities similar to those it accords its domestic firms. Countries, which as of 1 January 1987 either had a free trade agreement with the U.S., or were negotiating a bilateral trade agreement with the U.S., are excepted from this section. (This effectively excepts Canada from these provisions.)

G. Trade Adjustment Assistance

The Trade Adjustment Assistance (TAA) set of programs, in existence since 1962 to provide help to workers and firms harmed by import competition, are expanded by the omnibus Act. The Act extends the TAA program from 30 September 1991 to 30 September 1993 and broadens the program to include firms or workers supplying essential goods or services to other firms directly hurt by imports. The Act contains provisions authorizing: supplementary payments to workers forced by imports to take lower paying jobs; retraining for workers; and the establishment of a trust fund to finance the TAA. Funds for the trust fund are to come from an import fee to be negotiated with U.S. trading partners. (See earlier discussion of Import Relief Law.)

H. Exchange Rates

The omnibus Act requires the President to negotiate multilaterally on coordination of macroeconomic policies, and on exchange rates and current account balances. The Secretary of the Treasury must consult bilaterally with countries that manipulate their exchange rates relative to the dollar and have large global current account surpluses and significant bilateral trade surpluses with the U.S.

---

(9) Ibid., External Affairs.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONCLUSION

Under the FTA, Canada and the U.S. maintained their respective trade laws and Canada did not gain an exemption from the changes to U.S. law in the omnibus Act, therefore, the legislation applies to Canada. While the Act is not aimed primarily at this country, the fact that Canada is the second largest source of U.S. imports means that Canadian exports are liable to be affected. However, sections of the FTA, such as those respecting safeguard actions, restrict the application to Canada of certain provisions of U.S. trade law and in these and other types of trade actions it can be argued that an improved mechanism for settling trade disputes is provided.

With respect to anti-dumping and countervailing duty law, Canada and the U.S. are attempting to reach agreement on a substitute system of rules which should reduce the number of disputes in this area. In the meantime, the FTA provides a dispute settlement mechanism to handle these cases, although there is disagreement on its effectiveness since the binational panels are restricted to using the law of the importing country. Nevertheless, some trade lawyers have claimed that the FTA's countervailing and anti-dumping dispute settlement mechanism is clearly superior to the route through the U.S. courts, because the former is likely to: be faster than U.S. judicial review; be cheaper, since the government may represent an exporter before a panel; provide more predictable decisions (five binational panel members vs. one judge); encourage a more complete airing of the issue; and increase the perception of more equitable application of the legislation.

For other types of trade disputes, the procedures outlined in Chapter 18 of the FTA constitute a new mechanism for settling bilateral trade-related disputes. Trade lawyers note that the FTA's procedures represent an improvement over those of the GATT because of the provision for binding dispute settlement in some cases, stricter time limits for dispute resolution and less susceptibility to delays through the use of political influence because the FTA offers a formal, legal process.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

It might be argued that absent the omnibus Act, the gains from free trade would be greater, since there would be less potential for U.S. harassment of Canadian exports. However, without the FTA Canadian exports would still be subject to harassment from U.S. trade law but exporters would lack the benefit of the FTA's safeguard restrictions and dispute settlement provisions. Thus, while the omnibus trade legislation might modify the gains from free trade, it can be argued that certain provisions of the FTA ameliorate the legislation's costs.

SELECTED REFERENCES

Canada, External Affairs. The Canada-U.S. Free Trade Agreement. Ottawa, 10 December 1987.

Canada, External Affairs, U.S. Trade Relations Division. U.S. Trade Legislation 100th Congress. 5 May 1988.

Horlick, Gary N. and Debra A. Valentine. "A View from the United States." Trade Monitor, C.D. Howe Institute, No. 6, October 1988.

Lande, Stephen L. and Craig VanGrasstek. The Trade and Tariff Act of 1984. Trade Policy in the Reagan Administration. Lexington Books, Toronto, 1984.

Steger, Debra, P. "A View from Canada." Trade Monitor, C.D. Howe Institute, No. 6, October 1988.

Steger, Debra, P. A Concise Guide to the Canada-United States Free Trade Agreement. Carswell, Toronto, 1988.

U.S. Chamber of Commerce. The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, A Straightforward Guide to Its Impact on U.S. and Foreign Business. Chamber of Commerce of the United States, 1988.

United States, Congressional Research Service. The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 (Public Law 100-418). Library of Congress, Revised 1 September 1988.

United States, U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means. Overview and Compilation of U.S. Trade Statutes. Washington, 6 January, 1987.

United States, U.S. Congress. The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988. Public Law 100-418, 100th Congress.

Étude générale

BP-208F

LA LOI OMNIBUS AMÉRICAINE DE 1988 SUR LE COMMERCE ET LA COMPÉTITIVITÉ: SES CONSÉQUENCES POUR LE CANADA

Anthony Chapman

DIVISION DE L'ÉCONOMIE
Mai 1989

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-2/208F
ISBN 0-660-92713-6

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION..... 1

PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'OMNIBUS TRADE AND COMPETITIVENESS ACT DE 1988..... 3

A. Pouvoirs en matière de négociations commerciales..... 3

B. Pratiques déloyales en matière de commerce extérieur (article 301 de la Trade Act de 1974 dans sa forme modifiée)..... 4

1. Législation antérieure..... 4

2. Modifications importantes prévues dans l'Omnibus Trade and Competitiveness Act..... 6

3. Conséquences..... 7

C. Mesures antidumping (article 731 de la Tariff Act de 1930 dans sa forme modifiée)..... 8

1. Législation antérieure..... 8

2. Modifications importantes prévues dans l'Omnibus Trade and Competitiveness Act..... 9

3. Conséquences..... 11

D. Mesures compensatrices (articles 303 et 701 de la Tariff Act de 1930 dans sa forme modifiée)..... 12

1. Législation antérieure..... 12

2. Modifications importantes prévues dans l'Omnibus Trade and Competitiveness Act..... 13

3. Conséquences..... 14

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Page

E. Mesures de restriction des importations (article 201 de la Trade Act de 1974)..... 15
1. Législation antérieure..... 15
2. Modifications importantes prévues dans l'Omnibus Trade and Competitivess Act..... 16
3. Conséquences..... 18

F. Droits de propriété intellectuelle (article 337 de la Trade Act de 1930, article 301 de la Trade Act de 1974 et article 35 du United States Code..... 20
1. Législation antérieure..... 20
2. Modifications importantes prévues dans l'Omnibus Trade and Competitiveness Act..... 21
3. Conséquences..... 22

G. Restriction des importations à des fins de sécurité nationale (article 232 de la Trade Expansion Act de 1962). 22
1. Législation antérieure..... 22
2. Modifications importantes prévues dans l'Omnibus Trade and Competitiveness Act..... 22
3. Conséquences..... 23

H. Commerce des télécommunications..... 23
1. Législation antérieure..... 23
2. Modifications importantes prévues dans l'Omnibus Trade and Competitiveness Act (Telecommunications Trade Act de 1988)..... 24
3. Conséquences..... 24

I. Agriculture..... 24
1. Législation antérieure..... 24
2. Modifications importantes prévues dans l'Omnibus Trade and Competitiveness Act..... 25
3. Conséquences..... 26

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Page

J. Investissement étranger direct..... 27

1. Modifications importantes prévues dans l'Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988 (Defense Production Act de 1950)..... 27

2. Conséquences..... 27

AUTRES DISPOSITIONS..... 28

A. Importations d'acier..... 28

B. Expéditeurs étrangers..... 28

C. Transport aérien international..... 28

D. Préférence accordée aux produits américains..... 28

E. Procédures tarifaires et douanières..... 29

F. Courtiers opérant sur le marché primaire..... 29

G. Aide à l'ajustement des entreprises..... 29

H. Taux de change..... 30

CONCLUSION..... 30

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE..... 32

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA LOI OMNIBUS AMÉRICAINE DE 1988 SUR LE COMMERCE ET LA COMPÉTITIVITÉ: SES CONSÉQUENCES POUR LE CANADA

INTRODUCTION

Le 23 août 1988, après plus de trois ans d'efforts de la part du Sénat et de la Chambre des représentants pour renforcer la législation américaine sur le commerce, le président Reagan a sanctionné un projet de loi omnibus en matière commerciale (Omnibus Trade and Competitiveness Act, HR 4848). Celui-ci était identique à une autre version (HR 3) à laquelle le Président avait opposé son veto le 25 mai 1988, à cette différence près qu'il ne contenait pas les deux dispositions que le président Reagan avait rejetées. La première aurait exigé des entreprises qu'elles donnent 60 jours de préavis avant de mettre à pied des travailleurs à la suite d'une fermeture d'usine, et la deuxième aurait limité les exportations de pétrole raffiné en provenance de l'Alaska. La version signée par le président Reagan est moins protectionniste que les ébauches antérieures proposées par le Sénat et la Chambre des représentants. Elle a en effet été amputée de quelques-unes des dispositions les plus inacceptables aux yeux du Canada, dont les suivantes:

- l'amendement Gephart, en vertu duquel le Représentant au commerce des États-Unis aurait été tenu d'imposer des droits ou des quotas aux pays enregistrant régulièrement des surplus "excessifs" dans leur commerce avec les États-Unis et reconnus coupables de pratiques commerciales déloyales, ou de révoquer les concessions commerciales dont ils bénéficient, de façon à obtenir une réduction annuelle de 10 p. 100 de leur surplus commercial;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- la redéfinition unilatérale du critère de spécificité utilisé pour déterminer si un pays étranger recourt au subventionnement; il en aurait résulté une multiplication des mesures compensatrices à l'égard des importations en cause;

- l'utilisation d'une base de référence commerciale pour l'établissement des prix afin de mesurer les programmes de subventionnement au commerce extérieur; ou aurait ainsi imposé une valeur arbitraire aux biens appartenant au gouvernement comme les ressources naturelles;

- l'interdiction de déduire les dépenses indirectes au titre des ventes de la valeur sur le marché étranger, dans les cas de dumping impliquant des parties associées; la perte de ces déductions aurait entraîné des comparaisons de prix déraisonnables;

- la présomption, dans les poursuites civiles, de la culpabilité des récidivistes en matière de dumping; cela aurait facilité aux producteurs américains l'obtention de dommages-intérêts des contrevenants;

- une exigence voulant que les États-Unis prennent des mesures unilatérales contre les pays qui pourraient trafiquer leurs devises;

- une exigence voulant que le Président doive user de rétorsion contre les pays refusant d'ouvrir leurs marchés aux entreprises étrangères de télécommunications;

- l'élaboration par la Commission fédérale des communications (Federal Communications Commission) d'un modèle international de réglementation devant servir à mesurer les pratiques d'autres pays en matière de télécommunications;

- la rétroactivité au 31 octobre 1977 de la période d'application du drawback à l'égard des exportations de sucre américaines.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le présent document résume les principales dispositions qui figurent dans l'Omnibus Trade and Competitiveness Act et examine les conséquences de cette loi pour le Canada à la lumière de l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis.

PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'OMNIBUS TRADE AND COMPETITIVENESS ACT DE 1988

A. Pouvoirs en matière de négociations commerciales

La loi dispose que le Président des États-Unis est chargé, jusqu'au 31 mai 1993, de négocier les accords tarifaires et non tarifaires, tant bilatéraux que multilatéraux. Le Président peut proclamer sans l'approbation du Congrès des réductions tarifaires pouvant aller jusqu'à 50 p. 100. Lorsque les tarifs sont inférieurs à 5 p. 100, le Président est autorisé à les réduire à zéro, de son propre chef.

Jusqu'au 31 mai 1991(1), le Président est autorisé, sous le régime de ce qu'on appelle la procédure d'approbation accélérée du Congrès, à participer à des négociations bilatérales sur les obstacles commerciaux tarifaires et non tarifaires et à des négociations multilatérales sur les obstacles non tarifaires. Il est possible de prolonger de deux ans cette procédure, pourvu que le Président en fasse la demande et que la Chambre et le Sénat y consentent. Une nouvelle disposition de la loi autorise le Congrès à abroger la procédure d'approbation accélérée si le Représentant au commerce des États-Unis (U.S. Trade Representative) ne consulte pas le Congrès sur le progrès des négociations commerciales.

Le Président est tenu de décider, avant le 1er juin 1993, si l'un quelconque des pays industriels importants ayant signé un accord commercial avec les États-Unis a négligé d'offrir sur son marché des possibilités concurrentielles à peu près équivalentes à celles qui existent sur le marché américain.

---

(1) Selon la procédure d'approbation accélérée, les débats au Congrès sont limités, des délais sont fixés pour l'approbation et aucun amendement n'est autorisé.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le Président doit en outre décider si d'importantes entreprises commerciales d'État dans d'autres pays nuisent au commerce extérieur ou à l'économie des États-Unis, y font obstacle ou y imposent des restrictions indues. Dans l'affirmative, le Président se réserve le droit de refuser de s'acquitter à l'égard de ces pays des obligations des États-Unis aux termes du GATT.

B. Pratiques déloyales en matière de commerce extérieur (article 301 de la Trade Act de 1974 dans sa forme modifiée)

1. Législation antérieure

Les mesures de rétorsion prévues à l'article 301 sont différentes de celles qui sont prises aux termes de la plupart des autres lois sur les recours commerciaux, par exemple les lois sur les mesures antidumping et compensatrices, du fait qu'elles ne visent pas principalement à protéger les industries nationales américaines contre la concurrence déloyale des importations. Au lieu de cela, l'article 301 autorise le Président à prendre des mesures contre les pratiques déloyales en matière de commerce extérieur qui limitent l'accès des États-Unis aux marchés étrangers.

L'article 301 prévoit une plus grande liberté d'action que les mesures législatives plus précises sur les droits antidumping et compensateurs. Aux termes de ses dispositions, des mesures peuvent être prises contre toute loi, politique ou pratique d'un pays étranger qui, de l'avis du Président:

i) est incompatible avec les dispositions de tout accord commercial ou refuse autrement aux États-Unis des avantages prévus par un tel accord, ou

ii) est injustifiée, déraisonnable ou discriminatoire et gêne ou restreint le commerce des États-Unis.

L'adjectif "injustifiée" s'applique à "toute loi, politique ou pratique qui va à l'encontre des droits juridiques internationaux des États-Unis ou qui est incompatible avec ces droits".

Aux termes de la loi antérieure, l'adjectif "déraisonnable" s'appliquait à "toute loi, politique ou pratique qui, bien qu'elle ne porte

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pas nécessairement atteinte aux droits juridiques internationaux des États-Unis ou ne soit pas incompatible avec ceux-ci, est par ailleurs réputée être injuste et inéquitable. L'expression inclut, sans que sa portée en soit limitée, toute loi, politique ou pratique déloyale à l'égard

A) des débouchés commerciaux,

B) des possibilités d'établissement d'une entreprise, ou

C) de la protection adéquate et efficace des droits relatifs à la propriété intellectuelle".

L'adjectif "discriminatoire" s'applique à "toute loi, politique ou pratique qui refuse le traitement national ou celui de la nation la plus favorisée aux biens, services ou investissements américains".

La procédure prévue à l'article 301 peut être amorcée par le dépôt de requêtes d'entreprises américaines ou par le Représentant commercial des États-Unis, comme le dispose la loi dans sa forme modifiée par la Trade and Tariff Act de 1984. Si le Représentant commercial accepte la requête ou décide unilatéralement d'ouvrir une enquête, il entreprend alors des consultations et amorce le processus de règlement des différends selon l'accord applicable (par exemple le GATT) avec le gouvernement étranger contrevenant. Si le problème n'était toujours réglé dans les délais prévus par l'article 301, le Président était autorisé à:

1) suspendre ou résilier tout accord prévoyant des concessions commerciales conclu avec le pays étranger ou l'organisme en cause, ou s'abstenir de l'appliquer ou de le proclamer;

2) imposer des droits ou d'autres restrictions à l'importation à l'égard des produits de ce pays ou de cet organisme et, indépendamment de toute autre disposition d'une loi, des droits ou restrictions à l'égard de ses services, pour une période jugée appropriée.

Le Président était en outre autorisé à user de rétorsion contre les pays qui empêchent des entreprises américaines d'investir dans leur secteur des services. Ces mesures de rétorsion pouvaient limiter les conditions de toute autorisation d'accès au marché américain ou consister en un refus d'autorisation (p. ex., licence, permis, ordonnance).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Modifications importantes prévues dans l'Omnibus Trade and Competitiveness Act

- La Loi transfère du Président au Représentant commercial le pouvoir de juger de l'équité des pratiques en matière de commerce extérieur et de prendre des mesures, bien que celles-ci demeurent assujetties aux instructions du Président.
- Les mesures proposées par le Représentant commercial sont maintenant exécutoires (mais assujetties aux instructions du Président) lorsqu'il juge que les droits des États-Unis aux termes de tout accord commercial sont lésés ou qu'une loi, politique ou pratique d'un pays étranger contrevient à un accord commercial ou est "injustifiée", et gêne ou restreint le commerce américain. (Auparavant, les mesures était discrétionnaires en pareil cas.)
- Les mesures proposées par le Représentant commercial continuent à être discrétionnaires lorsque celui-ci juge qu'une loi, une politique ou une pratique d'un pays étranger est "déraisonnable" ou "discriminatoire" et gêne ou restreint le commerce américain. Toutefois, la définition d'une loi, politique ou pratique "déraisonnable" englobe maintenant le ciblage des exportations, le déni des droits reconnus internationalement aux travailleurs ou les activités anticoncurrentielles systématiques pratiquées par des entreprises privées (p. ex., des cartels et des systèmes de distribution restrictifs).
- Des délais plus stricts sont fixés pour les décisions que le Représentant commercial doit rendre sur l'équité des pratiques en matière de commerce extérieur.
- Une échéance explicite est fixée pour les mesures de rétorsion après qu'une décision a été prise.
- Le Représentant commercial est tenu de signaler les pratiques en matière de commerce extérieur qui entravent le plus les exportations américaines (pratiques prioritaires) et de déterminer à combien se seraient élevées les exportations américaines dans chaque pays étranger en cause en l'absence de ces pratiques. Il doit également déterminer quels sont les pays qui recourent aux pratiques commerciales les plus restrictives (pays prioritaires). Après avoir soumis son rapport au Congrès, il est tenu d'ouvrir des enquêtes aux termes de l'article 301 à l'égard de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

toutes les pratiques prioritaires dans les pays prioritaires. (Cette disposition est appelée la "Super 301".)

- Le Représentant commercial est tenu de déterminer quels sont les pays qui refusent un accès juste et équitable à leur marché en ce qui concerne les droits de propriété intellectuelle et de faire rapport à cet égard. (Voir un peu plus loin la section sur les droits de propriété intellectuelle.)

3. Conséquences

Les États-Unis estiment que le marché américain reste assez ouvert aux importations mais que d'autres pays limitent habituellement l'accès de leur propre marché. Ces derniers temps, les États-Unis recourent de plus en plus à l'article 301 de la Trade Act de 1974 comme moyen de pression pour obliger d'autres pays à offrir un accès réciproque à leurs marchés. En 1980, le président Carter a jugé que la loi canadienne refusant la déduction des dépenses de publicité engagées par des entreprises canadiennes dans des stations de radiodiffusion situées à la frontière américaine (projet de loi C-58) était déraisonnable et qu'elle constituait une entrave au commerce américain. En 1985, les États-Unis ont rétorqué en promulguant une loi similaire visant le Canada.

Les modifications apportées à l'article 301 par l'Omnibus Trade and Competitiveness Act visent à renforcer davantage cet article pour qu'il contribue à ouvrir les marchés étrangers aux produits américains. Il a fallu pour ce faire renforcer le pouvoir du Représentant commercial, rendre exécutoires les mesures de rétorsion prises qu'il prend à l'égard de certains types de pratiques commerciales déloyales (sou réserve du pouvoir discrétionnaire du Président), élargir la définition d'autres pratiques commerciales déloyales, imposer une échéance plus stricte pour les décisions et les mesures de rétorsion du Représentant commercial et, enfin, exiger que ce dernier procède à une enquête lorsque les pays sont coupables de pratiques commerciales restrictives systématiques sur leur propre marché ("Super 301"). Ces modifications feront vraisemblablement augmenter le nombre de procédures engagées aux termes de l'article 301(2).

---

(2) Selon un document préparé pour la Direction des relations commerciales avec les Etats-Unis des Affaires extérieures et daté du 5 mai 1988, l'Omnibus Trade and Competitiveness Act fera vraisemblablement augmenter le nombre d'enquêtes amorcées aux termes de l'article 301.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Un certain nombre de partenaires commerciaux des États-Unis s'inquiètent de la disposition connue sous le nom de "Super 301". En avril 1989, le Représentant commercial a publié le 1989 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, qui faisait état des principaux obstacles au commerce extérieur. La loi omnibus oblige le Représentant commercial à soumettre une liste des priorités en matière de libéralisation des échanges dans les 30 jours qui suivent le dépôt du premier rapport et d'enquêter sur toutes les pratiques prioritaires dans les pays prioritaires dans les 21 jours suivant le dépôt de cette liste. En mai 1989, on a déterminé que le Japon, le Brésil et l'Inde feraient l'objet d'une enquête en vertu des dispositions de cet article.

L'article 301 n'exige pas du Représentant commercial qu'il prenne des mesures lorsque l'organisme chargé du règlement des différends dans le cadre du GATT ou d'un autre accord commercial a jugé que les droits des États-Unis avaient été respectés ou lorsque le pays étranger prend des mesures correctives satisfaisantes. En outre, conformément à l'article 302 de la Trade Act de 1974, le Représentant commercial est tenu de demander des consultations avec un pays étranger lorsqu'il se produit un différend aux termes de l'article 301; en cas d'échec de ces consultations, il doit demander que l'on recoure au mécanisme de règlement des différends prévu dans l'accord pertinent. Dans le cas des États-Unis et du Canada, pour régler un problème intéressant l'article 301, il faut invoquer automatiquement la procédure de règlement des différends prévue soit par l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis, soit par le GATT.

C. Mesures antidumping (article 731 de la Tariff Act de 1930 dans sa forme modifiée)

1. Législation antérieure

Dans sa forme modifiée, l'article 731 de la Tariff Act de 1930 prévoit l'imposition d'un droit antidumping à l'égard d'un produit importé à deux conditions. Premièrement, le département américain du Commerce doit décider si le produit étranger importé "se vend ou risque de se vendre aux États-Unis à un prix inférieur à sa juste valeur". Les trois critères permettant de déterminer la juste valeur sont, par ordre de préférence, les ventes sur le marché intérieur, les ventes dans des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pays tiers ou la valeur calculée (c'est-à-dire fondée sur le coût des intrants).

Deuxièmement, la Commission du commerce international (International Trade Commission) doit décider si "une industrie aux États-Unis subit ou est susceptible de subir un préjudice important ou si l'implantation d'une industrie est retardée du fait de l'importation de ce produit". (Un préjudice important s'entend d'un "dommage qui n'est pas sans conséquence ou sans importance"). Les décisions finales rendues dans les affaires de droits antidumping sont assujetties à un examen par le Tribunal du commerce international (Court of International Trade) et, en appel, par la Cour d'appel fédérale (Court of Appeals for the Federal Circuit).

2. Modifications importantes prévues dans l'Omnibus Trade and Competitiveness Act

- Une industrie américaine peut adresser une requête au Représentant commercial pour que celui-ci demande à un pays étranger qui est signataire du GATT de prendre des mesures antidumping contre des pays tiers qui nuisent aux producteurs américains en vendant leurs produits moins cher sur le marché du pays étranger.
- Dans le cas où il faut en arriver à une valeur calculée (c'est-à-dire lorsque ni les ventes sur le marché intérieur ni les ventes dans des pays tiers ne permettent d'établir des comparaisons valables) et où les transactions s'effectuent entre parties associées, les coûts des intrants peuvent être déterminés par une autorité administrante. Cela permet de corriger les coûts des intrants présentés comme étant inférieurs aux coûts réels de production, d'où une valeur artificiellement basse par comparaison avec le prix de vente aux États-Unis.
- Des poursuites en matière de droits antidumping et compensateurs peuvent être intentées dans le cas de composantes importées aux États-Unis à des fins d'assemblage lorsque le produit final fait déjà l'objet d'une ordonnance relative à des droits compensateurs ou antidumping. Il est également possible d'y recourir dans le cas d'un produit envoyé dans un pays tiers pour y être assemblé ou modifié. Cet article vise à empêcher de contourner les ordonnances relatives à des droits antidumping ou

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

compensateurs en utilisant les usines d'assemblage des États-Unis ou de pays tiers qui ne font qu'ajouter un minimum de valeur.

- En vertu de la loi antérieure, lorsqu'il lui fallait déterminer si les produits importés causaient un préjudice important aux producteurs américains, la Commission du commerce international devait tenir compte des effets sur le volume et sur les prix des importations de produits concurrentiels en provenance d'au moins deux pays. La loi omnibus va plus loin en permettant l'évaluation cumulative des effets sur les prix et les échanges aux termes de diverses lois. Ainsi, la Commission peut cumuler la valeur des préjudices importants calculés dans le cadre d'une enquête antidumping portant sur les produits d'un pays et dans le cadre d'une enquête distincte portant sur les produits concurrentiels en provenance d'un autre pays. L'effet de cette disposition est atténué dans une certaine mesure par une modification qui permet à la Commission de ne pas tenir compte des importations négligeables ou provenant d'un pays signataire d'un accord de libre-échange avec les États-Unis entré en vigueur avant le 1er janvier 1987. (Ainsi, Israël aurait droit à une exemption aux termes de cette disposition, mais non le Canada.)
- La collecte de renseignements sur les importations d'un produit du genre de celui qui fait l'objet d'une enquête antidumping peut être accélérée lorsqu'il y a lieu de croire que des produits du même genre ont déjà fait l'objet de dumping aux États-Unis ou lorsque l'importateur savait que les produits étaient vendus à un prix inférieur ("circonstances critiques").
- Les produits importés par le gouvernement américain (à l'exception du département de la Défense) peuvent se voir imposer ces droits antidumping (ou compensateurs).
- Un producteur national américain a le droit de déposer une requête auprès de l'autorité administrante pour qu'il y ait surveillance des importations d'un produit d'aval dont certaines composantes font l'objet de droits antidumping (ou compensateurs).
- Les dispositions empêchant de contourner la loi prévoient que des droits antidumping ou compensateurs peuvent également s'appliquer à un produit du même genre qui a subi des modifications mineures et à tout produit similaire mis au point après le début d'une enquête.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. Conséquences(3)

Selon le ministère des Affaires extérieures:

- les opérations d'assemblage canadiennes pourraient faire l'objet de mesures antidumping prises par les États-Unis contre d'autres pays aux termes des dispositions empêchant de contourner la loi;
- la disposition permettent le cumul des effets de l'application de diverses lois facilitera les décisions en matière de préjudice;
- le contrôle des produits d'aval fera probablement augmenter le nombre de cas de droits antidumping (et compensateurs);
- la disposition prévoyant la collecte de renseignements sur les circonstances critiques pourrait réduire les importations américaines si les mesures de contrôle entraient en vigueur avant que ne soit prise la décision préliminaire.

Somme toute, les dispositions de l'Omnibus Trade and Competitiveness Act élargissent la portée des lois antidumping américaines. Les changements feront vraisemblablement augmenter le nombre de procédures antidumping et de constatations de préjudice. Aux termes de l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis, les différends bilatéraux peuvent être soumis à un groupe spécial binational chargé de déterminer si la décision finale rendue par un organisme d'enquête respecte les dispositions de la législation antidumping du pays importateur. Les décisions du groupe spécial binational sont sans appel devant les tribunaux. (Elles peuvent toutefois être soumises à la procédure de contestation extraordinaire de l'Accord de libre-échange dans certains cas particuliers).

---

(3) Canada, Affaires extérieures, U.S. Trade Legislation Proposals - 100th Congress, 5 mai 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. Mesures compensatrices (articles 303 et 701 de la Tariff Act de 1930 dans sa forme modifiée)

1. Législation antérieure

Les articles 303 et 701 de la Tariff Act de 1930 prévoient l'imposition de droits à l'égard des biens qui sont importés aux États-Unis et dont la fabrication, la production ou l'exportation font l'objet d'une subvention par un gouvernement étranger. Les droits compensateurs visent à neutraliser l'avantage qu'offrent ces subventions gouvernementales aux exportateurs étrangers. Dans le cas des biens exportés de pays qui sont signataires de l'Accord du Tokyo Round relatif aux pratiques de subventionnement et aux mesures de compensation (Code des subventions), l'article 701 de la Tariff Act dispose qu'il doit y avoir preuve de préjudice avant l'imposition de droits compensateurs. Les produits expédiés à partir de pays non signataires sont assujettis aux dispositions de l'article 303 de la Tariff Act et ne profitent généralement pas du critère du préjudice (sauf dans les cas d'importation en franchise à partir de pays signataires de l'accord initial (GATT) mais non du Code des subventions).

Les procédures concernant les droits compensateurs peuvent être engagées soit par l'Administration du commerce international (International Trade Administration) du département américain du Commerce, soit à la suite d'une requête déposée simultanément auprès de la Commission du commerce international (International Trade Commission) et du département du Commerce par une partie en cause. Le Département dispose de 20 jours, à partir de la date du dépôt de la requête, pour décider si cette dernière satisfait aux exigences de la loi relatives à la tenue d'une enquête. La Commission dispose de 45 jours, à partir du dépôt de la requête, pour rendre une décision quant à l'existence pour l'industrie nationale d'un préjudice important ou d'une menace en ce sens (le préjudice important s'entend d'un "dommage qui n'est pas sans conséquence ou sans importance".) Le Département est tenu de rendre une décision préliminaire, c'est-à-dire de déterminer s'il y a lieu de croire ou de soupçonner que des subventions ont été versées, et ce, dans les 85 jours suivant le dépôt de la requête ou la date à laquelle l'Administration du commerce international

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a entamé des procédures. Ce délai peut être raccourci ou prolongé dans certaines circonstances. Après que le département du Commerce a constaté l'existence du préjudice, un montant en argent, en obligations ou en valeurs équivalant au montant calculé de la subvention doit être déposé. La décision finale du Département doit être rendue 75 jours après sa décision préliminaire (sauf dans certaines circonstances). Si elle est négative, l'enquête se termine. Dans le cas contraire, la Commission du commerce international doit rendre sa décision finale à l'égard du préjudice important dans les 120 jours suivant la décision préliminaire du Département ou dans les 45 jours suivant sa décision finale, selon la période la plus longue. Les décisions finales peuvent faire l'objet d'un examen, dans un premier temps par le Tribunal du commerce international (Court of International Trade) et dans un deuxième temps par la Cour d'appel fédérale (Court of Appeals for the Federal Circuit).

2. Modifications importantes prévues dans l'Omnibus Trade and Competitiveness Act

- La législation américaine sur le commerce fait une distinction entre les subventions disponibles à tous et partout, qui ne donnent pas matière à compensation, et celles accordées à "une entreprise ou une industrie ou à un groupe d'entreprises ou d'industries en particulier", qui y donnent matière. La loi omnibus codifie les décisions récentes du département du Commerce portant sur l'interprétation de ce qu'on appelle le critère de spécificité, comme celle qui a été rendue dans la procédure compensatrice engagée dans le cas du bois d'oeuvre résineux canadien en 1986. Selon cette interprétation, la disponibilité générale d'un programme de subventions en vertu d'une loi, d'un règlement ou d'un programme ne suffit pas pour empêcher qu'une subvention donne matière à compensation. S'il s'avère que la subvention, en pratique, doit être utilisée par une entreprise ou une industrie ou par un groupe d'entreprises ou d'industries en particulier, elle peut faire l'objet d'une mesure compensatrice.
- Aux termes de la la nouvelle loi, lorsqu'il est constaté que des subventions sont accordées aux producteurs agricoles, il faut présumer qu'elles s'appliquent aussi à la fabrication du produit transformé.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Lorsqu'elle doit déterminer si les importations causent un préjudice important, la Commission du commerce international est autorisée à tenir compte du préjudice que causent les importations faisant l'objet d'une enquête en matière de dumping et du préjudice déterminé au cours d'une enquête sur les droits compensateurs (voir ci-dessus, dans la section qui traite des mesures antidumping, les commentaries sur la disposition permettant le cumul des effets calculés en vertu de diverses lois.
- La loi permet de rassembler des renseignements sur les importations qui font l'objet d'une enquête accélérée avant que ne soit rendue une décision préliminaire affirmative à l'égard de la subvention, s'il y a lieu de croire que cette subvention va à l'encontre des dispositions du GATT ("circonstances critiques").
- Les biens importés par le gouvernement américain (à l'exception du département de la Défense) peuvent se voir imposer des droits compensateurs ou antidumping.
- Un producteur national américain est autorisé à déposer une requête auprès de l'autorité administrante pour qu'il y ait contrôle des importations d'un produit d'aval dont certaines composantes fait l'objet de droits compensateurs (ou antidumping).
- Un produit qui est légèrement modifié ou qui est semblable à un produit frappé d'un droit et a été mis au point ultérieurement peut faire l'objet de droits compensateurs (voir ci-dessus les commentaires sur le dumping dans les cas de modifications mineures et de produits mis au point ultérieurement).
- Les subventions obtenues de plus d'un gouvernement par des consortiums internationaux sont additionnées les unes aux autres le moment venu de déterminer le droit compensateur approprié.

3. Conséquences

- La codification des interprétations récentes données par les États-Unis au critère de spécificité pourrait faire augmenter le nombre de requêtes en matière de droits compensateurs et, partant, le nombre de décisions affirmatives à l'égard de produits canadiens.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- De l'avis des Affaires extérieures, la disposition prévoyant le calcul des subventions à l'égard de certains produits agricoles transformés "pourrait entraîner l'application à des produits transformés de droits compensateurs qui dépassent les avantages, s'il en est, que procurent réellement les subventions liées aux produits non transformés(4)".
- Le cumul des préjudices calculés en vertu de diverses lois permettra aux industries américaines de satisfaire plus facilement au critère du préjudice important appliqué par la Commission du commerce international dans le cas des mesures compensatrices.
- La disposition concernant les "circonstances critiques" pourrait avoir un effet néfaste sur les importations américaines si ce processus était engagé avant que ne soient rendues les décisions préliminaires(5).
- Les dispositions concernant le contrôle des produits d'aval et touchant les produits qui ont été modifiés élargissent légèrement la portée des enquêtes en matière de droits compensateurs, de sorte qu'un plus grand nombre d'articles importés risquent d'être visés.

Aux termes de l'Accord de libre-échange, les différends entre le Canada et les États-Unis au sujet des droits compensateurs peuvent être soumis à un groupe spécial binational chargé de décider si la décision finale respecte la législation sur les droits compensateurs du pays importateur. Les décisions rendues par le groupe sont sans appel devant les tribunaux (mais peuvent être soumises à la procédure de contestation extraordinaire de l'Accord de libre-échange, dans des circonstances particulières).

E. Mesures de restriction des importations (article 201 de la Trade Act de 1974)

1. Législation antérieure

Contrairement aux mesures antidumping et compensatrices, qui visent à supprimer la concurrence étrangère "déloyale", les mesures de restriction des importations ("clauses de sauvegarde") ont pour objet de protéger provisoirement les industries et les travailleurs nationaux

---

(4) Ibid.

(5) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

contre la concurrence "loyale" mais préjudiciable des importations. La Commission du commerce international peut faire enquête à la demande des parties intéressées ou de sa propre initiative pour déterminer "si un article est importé aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'il cause ou menace de causer un préjudice grave à l'industrie nationale qui produit un article similaire ou directement concurrent". Pour déterminer s'il y a préjudice grave, la Commission doit, conformément à la loi, "prendre en considération tous les facteurs économiques qu'elle juge pertinents", notamment: l'inactivité des installations de production, le niveau des bénéfices des entreprises et le taux de chômage ou de sous-emploi dans l'industrie en cause. Quant à la menace de préjudice grave, la Commission doit tenir compte d'une diminution des ventes, de l'augmentation des stocks, d'un déclin de la production, ou d'une réduction des bénéfices, des salaires ou du taux d'emploi dans l'industrie visée. (Le critère du préjudice "grave" aux termes de la clause de sauvegarde est plus exigeant pour le plaignant que le critère du préjudice "important" aux termes de la législation sur les droits antidumping et compensateurs.)

Si elle constate un préjudice, la Commission doit établir le montant de l'augmentation des droits ou prévoir toute autre restriction à l'importation devant être imposée pour prévenir ou réparer le préjudice, ou bien recommander le versement d'une aide à l'ajustement. Sur la recommandation de la Commission, le Président doit prévoir la réduction des importations à moins qu'il ne la juge contraire à l'intérêt national. Le Président peut aussi ordonner que les demandes d'aide à l'ajustement de l'industrie soient promptement étudiées.

2. Modifications importantes prévues dans l'Omnibus Trade and Competitiveness Act

- Si la Commission juge que les importations causent effectivement un préjudice, le Président est tenu de prendre "toutes les mesures appropriées et possibles" pour faciliter un "ajustement positif" face à la concurrence. Un "ajustement positif": a) permet à l'industrie de rivaliser avec les importations après que les restrictions à l'importation ont été levées ou après que l'industrie s'est lancée dans d'autres activités productives; b) permet aux travailleurs de se recycler et de trouver d'autres activités lucratives. Les industries

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qui demandent que les importations soient limitées sont encouragées (mais non obligées) à présenter un plan devant faciliter leur ajustement face à la concurrence de celles-ci.

- En vertu de la loi antérieure, la Commission du commerce international était tenue de soumettre sa constatation de préjudice au moment de recommander l'octroi d'une aide, soit dans les six mois suivant la requête. La nouvelle loi lui accorde 120 jours pour constater le préjudice.
- La période pendant laquelle les importations peuvent être restreintes a été prolongée de cinq à huit ans.
- Les industries produisant des biens agricoles périssables peuvent bénéficier d'une aide d'urgence dans les 28 jours suivant le dépôt de leur requête.
- Une aide provisoire peut être obtenue 127 jours après le dépôt d'une requête dans des "circonstances critiques" (c'est-à-dire lorsque tout retard dans la mise en vigueur des restrictions aggraverait le préjudice porté à l'industrie nationale).
- Les critères qu'applique la Commission du commerce international pour déterminer l'existence d'un "préjudice grave" ou d'une "menace de préjudice grave" ont été élargis. La Commission est obligée par la loi à ne tenir compte que de l'industrie nationale (en excluant donc toutes les activités étrangères) lorsqu'elle doit déterminer s'il y a préjudice grave. Auparavant, elle pouvait, sans toutefois y être tenue, ne prendre en considération que les activités nationales. Quant à la constatation d'une menace de préjudice grave, la Commission doit maintenant appliquer d'autres critères, outre ceux qui existaient déjà, c'est-à-dire déterminer si la part du marché a été réduite, tenir compte de la capacité des entreprises du marché intérieur à se moderniser et à consacrer des fonds à la recherche et au développement, et déterminer si les marchandises ont été détournées vers les États-Unis par suite d'obstacles commerciaux posés par un pays tiers.
- Si la Commission constate un préjudice, le Président doit prendre toutes les mesures possibles "pour faciliter les efforts que déploie l'industrie nationale pour s'ajuster à la concurrence des importations

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

et pour engendrer des avantages économiques et sociaux plus importants que les coûts engagés".

- Lorsqu'il adopte des mesures aux termes de l'article 201, le Président jouit d'un plus grand pouvoir discrétionnaire et peut dorénavant mettre des quotas aux enchères, entamer des négociations internationales pour s'attaquer à la cause sous-jacente de l'augmentation des importations, proposer au Congrès des mesures d'aide à l'ajustement ou prendre toute autre disposition qu'il juge opportune.
- Le Président est tenu d'entamer des négociations avec les signataires du GATT ou, bilatéralement, avec tout autre pays avec lequel il a conclu un accord de libre-échange pour obtenir leur consentement à ce que les États-Unis imposent des droits uniformes à l'importation afin de financer l'aide à l'ajustement accordée aux industries américaines.

3. Conséquences

- Les dispositions exigeant qu'on facilite l'ajustement face aux importations et encourageant les industries concernées à soumettre un plan d'ajustement sont considérées comme positives par les milieux commerciaux.
- En accordant 120 jours à la Commission du commerce international pour déterminer s'il y a eu préjudice, en prolongeant de cinq à huit ans la période d'application des mesures de restriction des importations et en prévoyant des mesures d'aide d'urgence et d'aide provisoire, cette disposition permet de mieux tenir compte des requêtes de l'industrie américaine.
- L'élargissement des critères servant à déterminer s'il y a préjudice grave ou menace de préjudice grave pourrait provoquer une augmentation du nombre de constatations de préjudice par la Commission du commerce international, lesquelles donnent lieu à des restrictions des importations imposées par le Président.
- Certains membres du Congrès sont d'avis que l'obligation pour le Président de prendre à l'égard des importations des mesures qui engendrent "des avantages économiques et sociaux plus importants que les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

coûts engagés" forcera le Président à agir dans la majorité des cas où la Commission aura constaté qu'il y a effectivement préjudice(6).

- D'après le ministère des Affaires extérieures(7), en imposant des droits à l'importation (pour financer l'aide à l'ajustement), les États-Unis contreviendraient aux dispositions de l'Accord de libre-échange et du GATT. L'article 403 de l'Accord de libre-échange prévoit que les États-Unis doivent progressivement éliminer les redevances pour opérations douanières sur les marchandises provenant du Canada et qu'aucun des deux pays n'est autorisé à imposer de nouvelles redevances à l'égard des exportations de l'autre pays. Aux termes de l'article VIII du GATT, les redevances sont limitées au coût des services rendus et ne peuvent constituer une protection indirecte ou des taxes à caractère fiscal.

L'Accord de libre-échange Canada - États-Unis prévoit que les deux pays ne peuvent prendre des mesures bilatérales de sauvegarde l'un contre l'autre qu'une seule fois durant la période de transition (c'est-à-dire d'ici la fin de 1998) à l'égard d'un article donné, et il limite à trois ans ou moins la période d'application de toute mesure (sans le consentement de l'autre pays). Les mesures globales de sauvegarde adoptées par le Canada ou les États-Unis ne doivent pas viser les biens de l'autre pays, à moins que les importations soient importantes et contribuent de manière sensible au préjudice grave ou à la menace de préjudice grave. Les importations de moins de 5 à 10 p. 100 ne sont normalement pas considérées comme importantes. Un pays ne peut prendre une mesure globale sans consulter au préalable l'autre pays ni sans l'en aviser, et il ne peut non plus réduire les importations de l'autre pays en deçà de la tendance observée au cours d'un intervalle récent. En vertu de l'Accord de libre-échange, les différends relatifs aux mesures de

---

(6) William H. Cooper et al., The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 (Public Law 100-418), An Analysis of the Major Trade Provisions, Washington, Congressional Research Service, septembre 1988, p. 10.

(7) Canada, Affaires extérieures (1988).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sauvegarde qui ne sont pas réglés grâce à des consultations doivent être soumis à l'arbitrage exécutoire de la Commission mixte du commerce canado-américain.

Par conséquent, même si la loi omnibus a pour effet d'augmenter la portée des mesures de sauvegarde contre la plupart des partenaires commerciaux des États-Unis, en vertu de l'Accord de libre-échange, les États-Unis sont tenus d'en restreindre l'application aux importations provenant du Canada.

F. Droits de propriété intellectuelle (article 337 de la Trade Act de 1930, article 301 de la Trade Act de 1974 et article 35 du United States Code)

1. Législation antérieure

L'article 337 interdit, pour l'importation ou la vente d'articles, le recours à des méthodes de concurrence ou à des actes déloyaux ayant pour effet ou risquant: 1) de détruire une industrie américaine rentable ou de lui nuire considérablement; 2) d'empêcher la mise sur pied d'une industrie américaine; 3) de limiter ou de monopoliser le commerce américain. D'application très vaste, cet article prévoit de nombreuses situations comme le boycottage de groupe, l'établissement des prix, la fixation de prix abusifs et l'étiquetage et la publicité trompeurs. Toutefois, la presque totalité des procédures entamées aux termes de l'article 337 l'ont été par suite de la violation des droits de propriété intellectuelle. Dans presque les trois quarts des cas, il a été question de contrefaçon de brevet et, dans un cinquième des cas, de contrefaçon de marque; un petit pourcentage des violations concernaient le droit d'auteur et la propriété non intellectuelle.

La Commission du commerce international est chargée d'enquêter sur toute violation prétendue sur réception d'une plainte ou de sa propre initiative. Si elle constate effectivement une violation, la Commission peut émettre une ordonnance d'exclusion ou d'interdiction à moins qu'elle ne juge que pareille ordonnance ne servirait pas l'intérêt public. La Commission dispose d'une année pour prendre sa décision, mais la période est prolongée à 18 mois pour les affaires les plus compliquées.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le Président peut, dans les 60 jours après avoir reçu avis d'une décision de la Commission, la rejeter pour des "raisons de politique". Les constatations au titre de l'article 337 peuvent être portées en appel devant la Cour d'appel fédérale (Court of Appeals for theFederal Circuit).

2. Modifications importantes prévues dans l'Omnibus Trade and Competitiveness Act

- Le requérant n'est plus tenu de prouver le préjudice dans les cas de violation des droits de propriété intellectuelle.
- Pour être admissible à la protection accordée par la législation commerciale à la propriété intellectuelle, une industrie américaine doit avoir investi des sommes considérables: a) dans des installations et de l'équipement; b) au titre de la main-d'oeuvre ou du capital; ou c) dans l'exploitation de la propriété intellectuelle, y compris la recherche et le développement ou l'octroi de licences.
- Aux termes de la loi, il n'est plus nécessaire de prouver que l'industrie était "rentable" pour constater un préjudice.
- La Commission doit rendre une décision dans les 90 jours qui suivent le début de l'enquête. (Il n'existait auparavant aucune échéance.)
- Dans sa version modifiée, l'article 301 de la Trade Act de 1974 prévoit que le déni des droits de propriété intellectuelle est une pratique commerciale déloyale à l'égard de laquelle peuvent être prises des mesures de rétorsion. La loi omnibus exige du Représentant commercial des États-Unis qu'il identifie les pays "prioritaires" qui refusent systématiquement de respecter les droits de propriété intellectuelle américaine ou qui interdisent tout accès à leur marché aux Américains qui comptent sur la protection de leurs droits de propriété. Le Représentant commercial est tenu d'enquêter sur tous les cas où des pays "prioritaires" agissent ainsi et de prendre les mesures qui s'imposent.
- La loi omnibus modifie le United States Code en précisant que les marchandises visées par un brevet de procédé sont susceptibles d'être exclues du marché américain. Dans les cas de violation non commerciale, l'ordonnance d'exclusion ne peut être émise que s'il n'existe aucun autre recours possible.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. Conséquences

- Un recours invoqué aux termes de l'article 337 est une des mesures les plus coûteuses pour les requérants américains. L'élimination du critère du préjudice dans les cas d'atteinte à un droit de propriété intellectuelle aux termes de l'article 337 pourrait réduire les coûts et entraîner par conséquent une augmentation du nombre de requêtes.
- La constatation de violations systématiques de droits de propriété intellectuelle et l'obligation d'user de rétorsion envers les pays "prioritaires" pourraient entraîner l'adoption d'un plus grand nombre de mesures en vertu de l'article 301.
- Les modifications à la législation sur les brevets de procédé ont pour effet d'élargir la protection accordée aux titulaires de ces brevets, ce qui risque de provoquer l'exclusion aux États-Unis de certains produits recourant au même procédé que des produits américains.

G. Restriction des importations à des fins de sécurité nationale (article 232 de la Trade Expansion Act de 1962)

1. Législation antérieure

À la demande d'un département ou d'un organisme du gouvernement américain, d'une partie intéressée ou de sa propre initiative, le Secrétaire au Commerce doit effectuer une enquête sur l'incidence d'importations sur la sécurité nationale. Il disposait autrefois d'une année pour faire rapport au Président et déterminer si les importations en question représentaient une menace pour la sécurité nationale et, le cas échéant, pour lui recommander les mesures voulues. Le Président pouvait alors, sans être tenu à un délai fixé à l'avance, adopter toute mesure qu'il jugeait nécessaire, mais il devrait en faire rapport au Congrès dans les 60 jours suivants.

2. Modifications importantes prévues dans l'Omnibus Trade and Competitiveness Act

- Le Secrétaire au Commerce dispose maintenant de 270 jours (et non plus d'une année) pour terminer son enquête sur les incidences d'importations sur la sécurité nationale et pour en faire rapport au Président.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Le Secrétaire à la Défense doit être informé et consulté à l'égard de toute enquête.
- Si le Président convient avec le Secrétaire au Commerce qu'il y va de la sécurité nationale, il doit, dans les 90 jours, décider de la mesure à prendre; il dispose de 15 autres jours pour la mettre en application. Le Président doit faire rapport au Congrès dans les 30 jours qui suivent sa décision d'agir ou de ne pas agir, et non plus dans les 60 jours.
- Si le Président décide de négocier des ententes de restriction volontaire des importations et qu'elles ne soient pas conclues 180 jours après, ou qu'elles n'aient pas l'effet escompté, le Président doit adopter d'autres mesures ou publier ses raisons dans le Registre fédéral.

3. Conséquences

- Même si les délais s'appliquant à la procédure prévue à l'article 232 ont été raccourcis, le Président peut à sa discrétion prendre ou ne pas prendre une mesure de redressement.

H. Commerce des télécommunications

1. Législation antérieure

Les États-Unis s'inquiètent de ce qu'il soit très difficile pour les fournisseurs américains de pénétrer les marchés étrangers alors que les fournisseurs étrangers d'équipement de télécommunications ont un accès relativement aisé au marché américain depuis la déréglementation. Selon eux, les restrictions les plus importantes sont posées en Europe, où l'achat d'équipement de télécommunications est assujetti à la politique d'approvisionnement local des ministères chargés des postes, des télégraphes et des téléphones. Par la passé, les États-Unis ont également critiqué les liens étroits qui unissent Northern Telecom et Bell Canada. L'article 301 de la Trade Act de 1974 était auparavant le seul mécanisme permettant l'accès aux marchés étrangers.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Modifications importantes prévues dans l'Omnibus Trade and Competitiveness Act (Telecommunications Trade Act de 1988)

- Le Représentant commercial des États-Unis est tenu de faire enquête et d'identifier les pays "prioritaires" qui refusent l'accès à des possibilités mutuellement avantageuses en ce qui a trait aux télécommunications. Les pays prioritaires doivent être désignés en fonction de l'importance des restrictions imposées sur leur marché aux entreprises américaines et de la taille potentielle de leur marché. Le Représentant commercial doit également tenir compte des avantages économiques qui s'offrent aux entreprises étrangères ayant accès au marché américain.
- Le Président doit négocier avec les pays prioritaires et tenter de conclure un accord commercial qui satisfait aux objectifs particuliers et généraux établis.
- En cas d'échec des négociations, le Président est autorisé à prendre diverses mesures de rétorsion, notamment à suspendre l'application de toute partie d'un accord commercial, à adopter les mesures décrites à l'article 301 ou à interdire l'achat par le gouvernement américain de produits de télécommunications venant de l'étranger.
- Le Représentant commercial est tenu de revoir chaque année les accords commerciaux touchant les télécommunications pour déterminer si des pratiques étrangères y sont contraires ou ont pour effet de nier aux entreprises américaines l'accès à des marchés étrangers.

3. Conséquences

- Les pays qui refusent d'accorder aux fournisseurs américains d'équipement de télécommunications un accès réciproque à leurs marchés risquent que leurs propres entreprises se voient restreindre l'accès au marché américain des télécommunications.

I. Agriculture

1. Législation antérieure

Bien que les États-Unis aient déclaré prioritaire la suppression du subventionnement des produits agricoles au cours de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'Uruguay Round du GATT, ils continuent eux-mêmes d'accorder des subventions aux exportateurs américains de produits agricoles. Au nombre des principaux programmes d'aide figurent les suivants:

1. Export Enhancement Program (EEP) - Dans le cadre de ce programme de promotion des exportations, on a mis des surplus de produits agricoles d'une valeur de 1,5 milliard de dollars à la disposition des exportateurs pour leur permettre de reprendre la part du marché perdue par les États-Unis.
2. Targeted Export Assistance Program (TEA) - Dans le cadre de ce programme d'aide à des secteurs d'exportation cibles, des obligations remboursables en nature d'une valeur de 110 millions de dollars ont été mises à la disposition de groupes de producteurs ayant subi les conséquences néfastes d'une concurrence étrangère déloyale.
3. Dairy Export Incentive Program (DEIP) - Dans le cadre de ce programme de promotion des exportations de produits laitiers, on offre aux exportateurs américains des subventions en espèces ou en nature pour combattre la concurrence étrangère.
4. Des programmes de crédits à l'exportation prévoient des prêts et des garanties de prêts pour aider à financer les ventes à l'étranger.
5. Le département de l'Agriculture verse des fonds à 67 organisations de producteurs pour les aider à trouver des débouchés à l'étranger.

2. Modifications importantes prévues dans l'Omnibus Trade and Competitiveness Act

- Si les négociations tenues dans le cadre du GATT ne réussissent pas à réduire sensiblement le subventionnement des produits agricoles, le Président est tenu de mettre en vigueur, dès 1990, un nouveau programme fédéral de soutien des prix de blé, des provendes et du soja.
- L'application du EEP est prolongée pendant deux années, soit jusqu'en 1990, et des surplus agricoles d'une valeur de un milliard de dollars y sont ajoutés, portant ainsi à 2,5 milliards de dollars la valeur totale de l'aide accordée.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- L'aide versée dans le cadre du TEA passe de 100 millions à 215 millions de dollars. Les fonds peuvent servir à couvrir les dépenses engagées après le 1er janvier 1986 pour défendre les producteurs ou les transformateurs américains de produits agricoles contre toute poursuite intentée par des étrangers relativement à des droits compensateurs (par exemple les frais juridiques qu'a dû assumer la Corn Growers Association dans le procès qu'a intenté le Canada contre l'imposition de droits compensateurs sur le maïs).
- D'autres stimulants à l'exportation sont maintenus.
- Le Président est tenu d'encourager les pays bénéficiant d'une aide alimentaire des États-Unis à accorder la préférence aux aliments et produits alimentaires américains.
- La date d'entrée en vigueur d'une ordonnance sur la mise en marché peut être avancée lorsque le Secrétaire à l'Agriculture juge que les produits importés ne sont pas conformes aux normes de qualité établies.
- Le Secrétaire à l'Agriculture doit analyser le programme de délivrance de licences d'importation de la Commission canadienne du blé, soumettre ses conclusions au Représentant commercial et, de concert avec ce dernier, consulter les commissions du Congrès sur les progrès des pourparlers avec le Canada en vue de l'élimination de ce programme.

3. Conséquences

Le ministère des Affaires extérieures a relevé dans les dispositions concernant le commerce des produits agricoles les sujets de préoccupation suivants(8):

- Le programme de promotion des exportations (EEP) a pour effet de faire baisser les prix mondiaux des produits agricoles.
- La disposition qui encourage les pays bénéficiaires de l'aide alimentaire américaine à favoriser les fournisseurs américains pourrait nuire aux exportations alimentaires d'autres pays.
- La disposition relative aux ordonnances sur la mise en marché pourrait rendre plus onéreuse l'application des normes de qualité aux importations.

---

(8) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

J. Investissement étranger direct

1. Modifications importantes prévues dans l'Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988 (Defense Production Act de 1950)

La loi omnibus habilite le Président à interdire toute acquisition, fusion ou prise de contrôle d'une entreprise américaine par des intérêts étrangers s'il juge que l'investissement étranger risque de nuire à la sécurité nationale. Pour prendre sa décision, le Président doit tenir compte des critères de sécurité nationale suivants:

1. la production nationale requise pour satisfaire aux besoins prévus en matière de défense nationale;

2. l'aptitude des industries nationales à répondre aux besoins en matière de défense nationale, pour ce qui est notamment des ressources humaines, des produits, de la technologie, de l'équipement et des autres approvisionnements et services;

3. le degré influence du contrôle d'industries nationales et d'activités commerciales par des intérêts étrangers sur la capacité et l'aptitude des États-Unis à satisfaire à leurs besoins en matière de sécurité nationale.

2. Conséquences

La loi omnibus donne au Président un grand pouvoir discrétionnaire qui lui permet d'interdire les investissements étrangers directs aux États-Unis. La portée de ce pouvoir et la manière dont il est utilisé dépendent de la façon dont le Président interprète le terme "sécurité nationale".

L'Accord de libre-échange Canada - États-Unis prévoit que chacun des deux pays doit accorder un traitement national aux investisseurs de l'autre pays en ce qui concerne l'établissement, l'acquisition, la direction, l'exploitation et la vente d'entreprises situées sur son territoire. Bien que l'article 1607 de l'Accord prévoit que l'exigence du traitement national ne s'applique pas à une disposition non conforme d'un loi existante, il serait possible de recourir aux procédures de règlement des différends prévues au chapitre 18 de l'Accord de libre-échange si l'on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

jugerait que les mesures prises par les États-Unis pour leur sécurité nationale risquent de nuire aux investissements directs de Canadiens aux États-Unis.

AUTRES DISPOSITIONS

A. Importations d'acier

Dans le calcul du niveau des importations visées par des ententes de restriction volontaire conclues avec les pays exportateurs d'acier, les produits d'acier manufacturés dans un pays non signataire d'une entente à partir d'acier provenant d'un pays signataire d'une entente seront considérés comme des produits de ce dernier pays. (Cette disposition ne devrait pas s'appliquer au Canada en vertu de l'Accord de libre-échange.)

B. Expéditeurs étrangers

L'Administration maritime fédérale (Federal Maritime Authority) est habilitée à faire enquête et à prendre des mesures à l'endroit des transporteurs étrangers lorsque leurs pratiques ou celles de leur gouvernement nuisent aux activités des transporteurs américains et lorsque les États-Unis ne recourent pas aux mêmes pratiques à l'égard des transporteurs étrangers.

C. Transport aérien international

Le délai dont dispose le Secrétaire aux Transports pour examiner les plaintes et prendre des mesures qui s'imposent lorsque les gouvernements étrangers établissent une discrimination contre les transporteurs américains est raccourci.

D. Préférence accordée aux produits américains

Le Président doit identifier les pays dont les politiques d'approvisionnement établissent une discrimination contre les entreprises américaines et, si des consultations ne permettent pas de régler le différend, interdire au gouvernement américain de s'approvisionner auprès d'entreprises situées dans ces pays.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. Procédures tarifaires et douanières

La loi omnibus a pour effet d'augmenter les droits s'appliquant à un certain nombre de produits. Le ministère des Affaires extérieures s'est intéressé à deux produits en particulier, le jus de pamplemousse et certains placages et contre-plaqués, qui devraient faire l'objet de négociations et de compensation en vertu du GATT(9).

F. Courtiers opérant sur le marché primaire

Il est interdit aux courtiers en valeurs mobilières de l'étranger de négocier des titres de l'État américain sur le marché primaire si leur propre pays ne réserve pas aux entreprises américaines un traitement analogue à celui dont jouissent ses entreprises pour ce qui est de l'achat et de la vente de titres d'État. Les pays qui, le 1er janvier 1987, avaient conclu un accord de libre-échange avec les États-Unis ou qui étaient en train d'en négocier un ne sont pas visés par cette disposition. (Le Canada figure parmi ces pays.)

G. Aide à l'ajustement des entreprises

Les programmes d'aide à l'ajustement ont été instaurés en 1962 pour aider les entreprises et les travailleurs ayant subi les conséquences néfastes de la concurrence des importations. La loi omnibus a pour effet de prolonger jusqu'au 30 septembre 1993 l'application de ces programmes, qui devaient prendre fin le 30 septembre 1991, et d'en élargir la portée pour qu'ils visent également les entreprises ou les travailleurs fournissant des biens ou des services essentiels à d'autres entreprises ayant directement souffert des importations. Certaines dispositions de la loi autorisent le versement de paiements supplémentaires aux travailleurs forcés d'accepter des emplois moins bien rémunérés, le recyclage des travailleurs et l'établissement d'un fonds devant servir à financer l'aide à l'ajustement. Le fonds sera financé à partir de droits à l'importation

---

(9) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qui seront négociés avec les partenaires commerciaux des États-Unis. (Voir ci-dessus la section sur les mesures de restriction des importations.)

H. Taux de change

La loi omnibus exige du Président qu'il entreprenne des négociations multilatérales sur la coordination des politiques macroéconomiques et sur les taux de change et le solde du compte courant. Le Secrétaire au Trésor doit entreprendre des négociations bilatérales avec les pays qui manipulent leur taux de change par rapport au dollar et dont les excédents du compte courant et du commerce bilatéral avec les États-Unis sont considérables.

CONCLUSION

En vertu de l'Accord de libre-échange, le Canada et les États-Unis ont maintenu leurs lois respectives en matière de commerce, et le Canada n'a pas été exempté de l'application des modifications à la législation américaine prévues dans la loi omnibus. Celle-ci s'applique donc au Canada. Même si elle ne vise pas le Canada particulièrement, le fait que notre pays soit la deuxième source en importance des importations américaines signifie que les exportations canadiennes sont susceptibles d'être touchées. Cependant, certaines dispositions de l'Accord, notamment celles qui concernent les mesures de sauvegarde, ont pour effet de limiter l'application de la législation commerciale américaine au Canada; en ce qui concerne les mesures de sauvegarde et d'autres mesures à caractère commercial, on peut donc soutenir que l'Accord prévoit un meilleur mécanisme de règlement des différends.

Quant aux lois concernant les droits antidumping et compensateurs, le Canada et les États-Unis cherchent à s'entendre sur un nouvel ensemble de règles qui permettraient de réduire le nombre des différends. En attendant, l'Accord de libre-échange prévoit un mécanisme de règlement des différends, mais son efficacité est contestée, du fait que les tribunaux binationaux doivent s'en tenir aux lois du pays importateur.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Malgré tout, certains spécialistes du droit commercial prétendent que le mécanisme prévu dans l'Accord pour régler les différends relatifs aux droits compensateurs et antidumping est de toute évidence supérieur à la solution consistant à s'en remettre aux tribunaux américains. En effet, selon toute probabilité, il sera plus rapide qu'un examen judiciaire; il sera moins coûteux, car le gouvernement pourra représenter un exportateur devant le tribunal; il permettra des décisions plus prévisibles (cinq membres siègent à un tribunal binational, et non un seul juge); il encouragera la discussion; et les parties auront davantage l'impression que la loi est appliquée équitablement.

Pour ce qui est des autres types de différends commerciaux, les procédures exposées au chapitre 18 de l'Accord de libre-échange représentant un nouveau moyen de régler les différends liés au commerce bilatéral. Les avocats spécialistes du domaine commercial sont d'avis que les procédures prévues par l'Accord constituent une amélioration par rapport à celles prévues par le GATT, et ce, grâce au mécanisme de règlement exécutoire de certains différends, aux délais raccourcis pour le règlement des différends et aux risques amoindris de retards causés par le recours à des instances politiques, puisque l'Accord prévoit un processus juridique formel.

On pourrait prétendre que, si la loi omnibus n'existait pas, les gains découlant du libre-échange seraient plus considérables, étant donné que les exportations canadiennes risqueraient moins de faire l'objet de harcèlement de la part des Américains. Toutefois, sans l'Accord de libre-échange, les exportations canadiennes seraient toujours assujetties à la législation commerciale américaine, mais nos exportateurs ne seraient pas protégés par les restrictions prévues dans l'Accord ni par les dispositions relatives au règlement des différends. Par conséquent, s'il est possible que la loi omnibus ait une incidence sur les avantages découlant du libre-échange, on peut soutenir que certaines des dispositions de l'Accord en amoindrissent les retombées négatives.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Canada, Affaires extérieures. L'Accord libre-échange Canada - États-Unis. Ottawa, 10 décembre 1987.

Canada, Affaires extérieures, Division des relations commerciales avec les États-Unis. U.S. Trade Legislation Proposals - 100th Congress. 5 mai 1988.

États-Unis, Chambre des représentants, Committee on Ways and Means. Overview and Compilation of U.S. Trade Statutes. Washington, 6 janvier 1987.

États-Unis, Congrès. The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, Public Law 100-418, 100th Congress.

États-Unis, Congressional Research Service. The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 (Public Law 100-418). Bibliothèque du Congrès, 1er septembre 1988.

Horlick, Gary N. et Debra A. Valentine. "A View from the United States". Trade Monitor (Institut C.D. Howe), n° 6, octobre 1988.

Lande, Stephen L. et Craig VanGrasstek. The Trade and Tariff Act of 1984. Trade Policy in the Reagan Administration. Toronto, Lexington Books, 1984.

Steger, Debra P. "A View from Canada". Trade Monitor (Institut C.D. Howe), n° 6, octobre 1988.

Steger, Debra, P. A Concise Guide to the Canada-United States Free Trade Agreement. Toronto, Carswell, 1988.

U.S. Chamber of Commerce. The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, A Straightforward Guide to Its Impact on U.S. and Foreign Business. 1988.